

## Russische Regionen: sichere Basis oder Quelle der Instabilität für den Kreml?

Libman, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Libman, A. (2016). *Russische Regionen: sichere Basis oder Quelle der Instabilität für den Kreml?* (SWP-Studie, 19/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49484-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Alexander Libman*

# Russische Regionen

Sichere Basis oder Quelle der Instabilität  
für den Kreml?

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Begutachtungsverfah-  
ren durch Fachkolleginnen  
und -kollegen und durch die  
Institutsleitung (*peer review*).  
Sie geben die Auffassung  
der Autoren und Autorinnen  
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2016

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
7	<b>Die Wirtschaftskrise in den russischen Regionen</b>
7	Verlauf und Wirkungen der Krise
11	Herausforderungen für die regionale Politik
16	Risiken für den Kreml
19	<b>Anreize für regionale Gouverneure</b>
19	Wahlen
25	Korruptionsaffären
26	Personalpolitik
28	<b>Alternative Steuerungsmechanismen</b>
28	Ministerium für die Entwicklung des Fernen Ostens
31	Andere Ministerien mit regionalem Bezug
32	<b>Resümee und Ausblick</b>
34	<b>Abkürzungen</b>
36	<b>Anhang: Wahlen der Gouverneure in den russischen Regionen 2014–2015</b>

*Dr. Alexander Libman war bis September 2016 Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien und ist seit Oktober 2016 Professor für Sozialwissenschaftliche Osteuropastudien an der Ludwig-Maximilians-Universität München*

**Russische Regionen.  
Sichere Basis oder Quelle der Instabilität  
für den Kreml?**

In einem so großen und heterogenen Land wie Russland hängt die Stabilität des Regimes nicht nur von der Situation in der Hauptstadt ab, sondern auch von der in den Regionen. In Deutschland konzentriert sich die Diskussion über die Entwicklung der subnationalen Entitäten in Russland primär auf Regionen mit einem spezifischen ethnischen Profil und deren besondere Probleme – separatistische Tendenzen oder religiöse bzw. ethnische Konflikte. Die Lage in den oft von den Beobachtern weniger beachteten Gebietskörperschaften ist jedoch auch brisant. Die Regionen leiden seit 2014 unter der wirtschaftlichen Krise, die von einem starken Rückgang der Realeinkommen der Bevölkerung begleitet wird. Damit steigt das Risiko sozioökonomischer Spannungen, die sich einer vom Regime in Moskau unerwünschten Form entladen könnten, nämlich in Form von sozialen Protesten und Elitenkonflikten. Die Analyse der Lage in den russischen Regionen ist deshalb auch aus Sicht Deutschlands und der EU wichtig, um Einblicke in die Funktionsweise des russischen Staates zu bekommen und dessen Stabilität einschätzen zu können.

Das Zentrum (also, die zentralen Schaltstellen der Macht um den Staatspräsidenten) könnte die genannten Risiken durch zwei Gruppen von Maßnahmen reduzieren: Einerseits könnte die föderale Regierung die Anreize für die Gouverneure der Regionen so setzen, dass sie eine effiziente Wirtschaftspolitik durchführen, die das Ausmaß der Krise in ihren Verwaltungsgebieten reduziert. Außerdem müssten die Gouverneure auf Handlungen verzichten, die von der Bevölkerung als illegitim angesehen werden und vor dem Hintergrund der sinkenden Einkommen möglicherweise zu Protesten führen. Zum Beispiel können der Ausschluss von populären Politikern von den regionalen Wahlen oder Wahlfälschung Massenunzufriedenheit auslösen. Während der wirtschaftlichen Boomphase wurde diese Unzufriedenheit durch wachsenden Wohlstand kompensiert; jetzt, in der Krise, ist dies nicht mehr der Fall.

Eine andere Strategie des Zentrums wäre, auf die regionale Politikebene ganz zu verzichten und neue föderale Behörden zu schaffen, die für die Wirtschaft besonders wichtiger Regionen verantwortlich sind.

Die Studie zeigt, dass die russische Zentralregierung tatsächlich versucht, beide Instrumente anzuwenden, dabei aber eher erfolglos ist. Beim Setzen von Anreizen für die Gouverneure verfolgt sie widersprüchliche Ziele: Sie will nicht nur, dass die Chiefs der Regionalverwaltung eine effiziente Wirtschaftspolitik betreiben und eine hohe Legitimität besitzen, sondern (und vor allem), dass diese äußerst loyal sind. Die existierenden politischen Institutionen erlauben es den Gouverneuren, sich vor jeglichem politischen Wettbewerb zu schützen, und dem Zentrum, immer den gewünschten Kandidaten zum Regionalgouverneur durchzusetzen. Deswegen konzentrieren sich die Gouverneure nicht darauf, Legitimität bei der Bevölkerung zu gewinnen oder die regionale Wirtschaft zu entwickeln, sondern darauf, in vorauseilendem Eifer die erwarteten Wünsche und Pläne Moskaus zu erfüllen.

Im Laufe der Krise bemühte sich die Zentralregierung, gewisse Anreize für die Gouverneure zu schaffen, mehr politischen Wettbewerb in ihren Regionen zuzulassen und eine bessere Wirtschaftspolitik zu betreiben. Die Gouverneure ignorierten in diesem Fall aber die Bestrebungen des Zentrums, um die volle Kontrolle über ihre Regionen zu behalten. Moskau nahm es hin und verzichtete auch selbst darauf, die Konkurrenz um Macht und Einfluss durch eigene institutionelle Reformen anzukurbeln – das Ziel der Loyalität wurde also als wichtiger angesehen. Dazu kommt noch, dass die Signale, die die Zentralregierung in die Peripherie sendete, widersprüchlich waren. Seit 2015 wurden in mehreren Fällen Gouverneure und Bürgermeister von den föderalen Sicherheitsdiensten wegen Korruptionsaffären verhaftet. Im russischen superzentralisierten System deuteten die regionalen Machthaber diese Maßnahmen so, dass sie die besten Chancen auf ein politisches Überleben hätten, wenn sie so wenig wie möglich Eigeninitiative zeigten, was eine auf die Bedürfnisse der Region angepasste Wirtschaftspolitik unmöglich macht.

Die Alternative zu einer Strategie, die die Gouverneure dazu bewegt, eine produktivere Wirtschaftspolitik zu verfolgen, ist die Gründung von föderalen Ministerien mit einem regionalen Bezug. Solche Ministerien wurden für die Entwicklung des Fernen Ostens, für die Krim und für Nordkaukasus eingerichtet. Ihre Effizienz leidet aber aus zwei Gründen: Erstens ist der Informationsstand der Moskauer Beamten über die Situation in den Regionen unvollkommen, was zu Verzögerungen und Fehlentscheidungen führt. Zweitens müssen die Ministerien sich gegen andere

Behörden auf Föderationsebene (insbesondere das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und das Finanzministerium) durchsetzen, die um ihre Befugnisse kämpfen, was Zeit- und Ressourcenverluste mit sich bringt.

Die Regierung in Moskau geht also nicht so weit, eine genuine Dezentralisierung zu unterstützen; die halbherzigen Maßnahmen zeitigen wenig Wirkung und sind kaum geeignet, zur Überwindung der gegenwärtigen Krise beizutragen. Das Zentrum ist jedoch von der hohen politischen Instabilität in den Regionen nur wenig bedroht. Erstens fehlen in den meisten Landesteilen, die derzeit massiv von der Rezession betroffen sind, politische Gruppen, die diese Situation im Kampf gegen den Gouverneur ausnutzen könnten. Zweitens stärkt der spezifische Verlauf der Krise in Russland (geringe Arbeitslosigkeit durch sinkende Reallöhne) die Arbeitgeber, die von den regionalen Regierungen in hohem Maße abhängig sind und ihre ökonomische Macht über die Arbeitnehmer für politische Zwecke missbrauchen. Drittens kann die Zentralregierung in Einzelfällen in den Regionen, in denen die Lage bereits explosiv geworden ist, intervenieren – etwa durch zusätzliche Geldzuweisungen, verbunden mit einem Besuch des Präsidenten. Auf diese Weise werden die wirtschaftlichen Probleme einzelner Landesteile sogar propagandistisch zur Unterstützung des Regimes verwertet.

Ob solche Eingriffe tatsächlich rechtzeitig erfolgen und auch wirklich den Regionen mit den größten Problemen zugutekommen, ist unklar. Das Zentrum ist über die Entwicklungen in einzelnen Gebietskörperschaften nur eingeschränkt informiert und die Wahrscheinlichkeit für Fehlentscheidungen ist hoch. Das größte Risiko für das Putin-Regime entsteht also nicht automatisch mit der Verschlechterung der sozioökonomischen Lage in einzelnen Regionen, sondern dadurch, dass Moskau auf die Krisensymptome dort zu spät oder falsch reagiert. Da sich diese Krisensymptome mehren und verstärken werden, wächst auch die Wahrscheinlichkeit eines Fehlers der russischen Zentralregierung – was aus deren Sicht die Regionen mittel- bis langfristig doch eher zur Quelle der Instabilität als zu einer sicheren Basis des Regimes macht.

# Die Wirtschaftskrise in den russischen Regionen

## Verlauf und Wirkungen der Krise

Die Russische Föderation besteht aus 83 Regionen (offiziell bezeichnet als »Subjekte der Föderation«).<sup>1</sup> Dazu gehören Verwaltungseinheiten mit einem überwiegenden oder zumindest beträchtlichen nicht-russischen Bevölkerungsanteil (autonome Republiken, autonome Kreise und die Jüdische Autonome Oblast) und solche mit einer russischen Mehrheit (Oblast, Krai, föderale Städte). Laut russischer Verfassung sind alle diese Regionen einander gleichgestellt. Auch in Gebietskörperschaften mit ethnisch fundierter Autonomie ist die Titularnation mittlerweile in vielen Fällen eine Minderheit. Das Regime Putin bemüht sich seit anderthalb Jahrzehnten um eine immer stärkere Zentralisierung des Landes. Das Selbstbestimmungsrecht der Regionen wurde dabei in allen Bereichen (und auch in der Wirtschaftspolitik) massiv eingeschränkt. Das bedeutet nicht, dass die Regionen gar keinen Einfluss auf die sie betreffenden politischen Entscheidungen haben. Wegen der Verzerrungen im Informationsfluss zwischen dem Zentrum und den Regionen sind es oft die Letzteren, die bestimmen, wie die Maßgaben aus Moskau implementiert werden.<sup>2</sup> Dabei orientieren sich die regionalen Machthaber indes wiederum an Anreizen, die von Moskau gesetzt werden.

Die seit 2014 währende wirtschaftliche Rezession hat starke Auswirkungen auf die russische Peripherie. Zwar sind die meisten sogenannten Föderationssubjekte von den negativen Tendenzen betroffen: aber das Ausmaß der Krise und die Bereiche, in denen sie sich konkret manifestiert, unterscheiden sich von Region zu Region.

1 Ohne die Krim und Sewastopol. Diese zwei Regionen werden im weiteren Verlauf der Studie aus folgendem Grund nicht berücksichtigt: Die Situation auf der Krim ist anders als im übrigen Russland. Viele der dort grassierenden Probleme sind auf der Halbinsel entweder gar nicht vorhanden oder sie spielen eine deutlich geringere Rolle gegenüber anderen Faktoren (westliche Sanktionen, Verlauf des Konflikts um die Ukraine etc.).

2 Evgeny Yakovlev/Ekaterina Zhuravskaya, »The Unequal Enforcement of Liberalization: Evidence from Russia's Reform of Business Regulation«, in: *Journal of the European Economic Association*, 11 (August 2013) 4, S. 808–838.

Zwei Phänomene sind in den meisten Regionen zu beobachten: ein Rückgang der Investitionen und eine Verminderung des realen Einkommens der Bevölkerung. Die Investitionen sind bereits seit 2013 rückläufig, was primär auf den Mangel an Struktur-reformen zurückzuführen ist: Der in Russland nach wie vor schwache Schutz von Eigentumsrechten und die verbreitete Korruption in der Bürokratie reduzieren die Bereitschaft der Unternehmen, langfristige Anlagen zu tätigen. Von 2014 auf 2015 sanken die Investitionen in circa der Hälfte der Regionen. Andere Regionen verzeichneten zwar einen nominalen Investitionszuwachs, aber dieser lag deutlich unter dem Inflationsniveau. Lediglich in ressourcenreichen Landesteilen im Norden der Föderation, in Sibirien und im Fernen Osten (wie in der Oblast Sachalin, im Autonomen Kreis der Chanten und Mansen und im Autonomen Kreis der Nentsen) lag der Investitionszuwachs über dem Inflationsniveau (siehe Abb. 1, S. 8).

Vom Rückgang des realen Einkommens sind ebenfalls fast alle Regionen betroffen (siehe Abb. 2, S. 9). In den meisten sind infolgedessen der Einzelhandel und der Dienstleistungssektor geschrumpft.<sup>3</sup> Die Situation scheint in relativ ärmeren Regionen etwas besser zu sein, was wahrscheinlich daran liegt, dass dort die Gehälter während der Boomphase 2000–2008 in geringerem Umfang gestiegen sind. Jedoch ist auch in einigen vergleichsweise armen Regionen (Tschukotka oder Inguschetien) ein starker Einkommensrückgang zu verzeichnen.

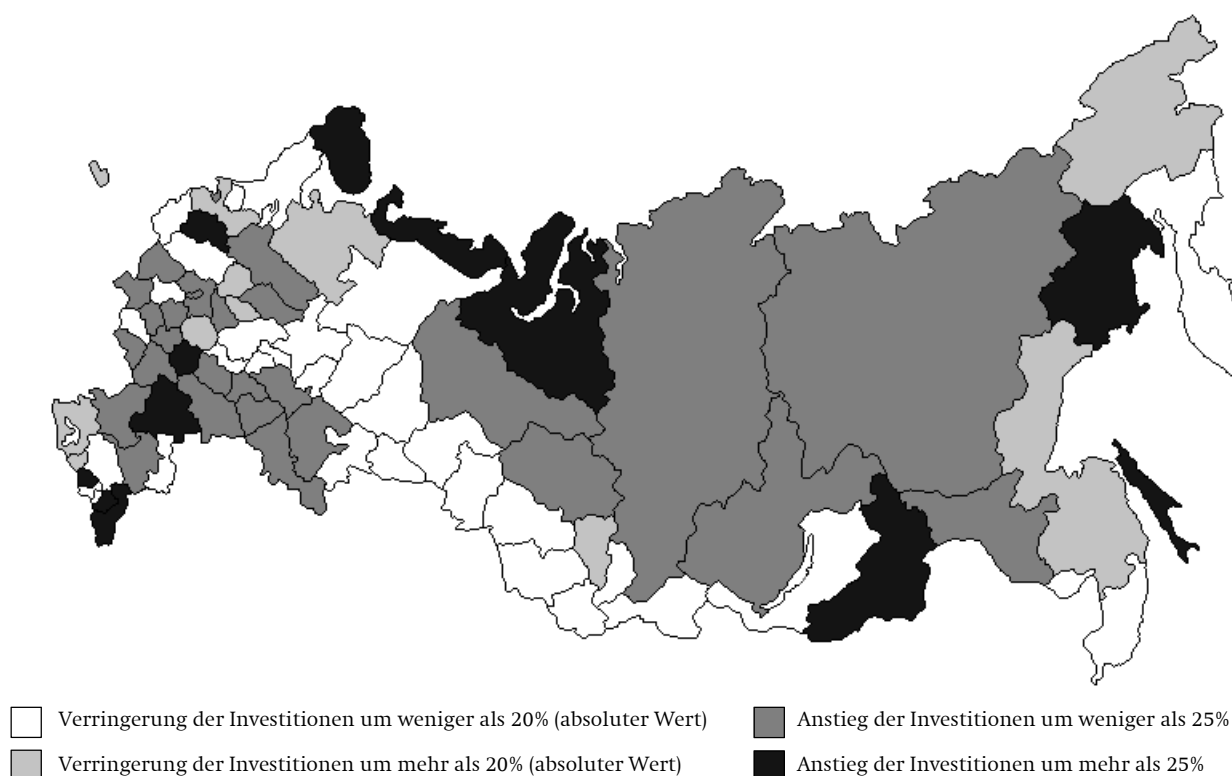
Die Arbeitslosigkeit in Russland ist dagegen in den meisten Regionen auf einem niedrigen Niveau geblieben (siehe Abb. 3, S. 10). Mit wenigen Ausnahmen hält sie sich deutlich unter 10 Prozent, im Durchschnitt beträgt sie sogar nur 7 Prozent. Diese positiven Zahlen sind mit einer Besonderheit des russischen Arbeitsmarkts zu erklären, die bereits in den 1990er Jahren beobachtet wurde: Die russischen Unternehmen reagieren auf eine Krise mit einer Reduzierung der Löhne und Gehälter und nicht mit einer Entlassung der

3 Vgl. Sergej Smirnow, »Širina rossijskoj retsessii« [Die Breite der russischen Rezession], in: *Kommentarii o gosudarstve i biznese*, 22.6.–10.7.2016, S. 3–6.



Abbildung 1

Entwicklung der Pro-Kopf-Investitionen in den russischen Regionen zwischen 2013 und 2015



Abgebildet ist die Entwicklung der Investitionen in Rubel ohne Korrektur für Inflation.

Quelle: Berechnet nach Rosstat, *Inwestitsii w osnovnoj kapital* [Kapitalinvestitionen]. Moskau 2016, <[www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial/#)> (Zugriff am 1.8.2016).

Arbeitnehmer.<sup>4</sup> Der beobachtete Einkommensrückgang resultiert also primär daraus, dass die nominalen Löhne und Gehälter geringer gestiegen sind als die Inflation (oder sogar sinken) und nicht aus einer Erhöhung der Arbeitslosenquote. In einzelnen Regionen verringerte sich sogar die Arbeitslosigkeit während der Krise, obwohl die Löhne und Gehälter fast ausnahmslos überall nach unten gehen.<sup>5</sup>

Die Regionen haben auf die Krise also unterschiedlich reagiert, je nachdem, über welche Industriestruktur sie verfügen und welches Wohlstandsniveau sie bereits erreicht hatten. Um diese Heterogenität zu beschreiben, ist das von der russischen Geographin Natalija Zubarewitsch entworfene Konzept der »vier

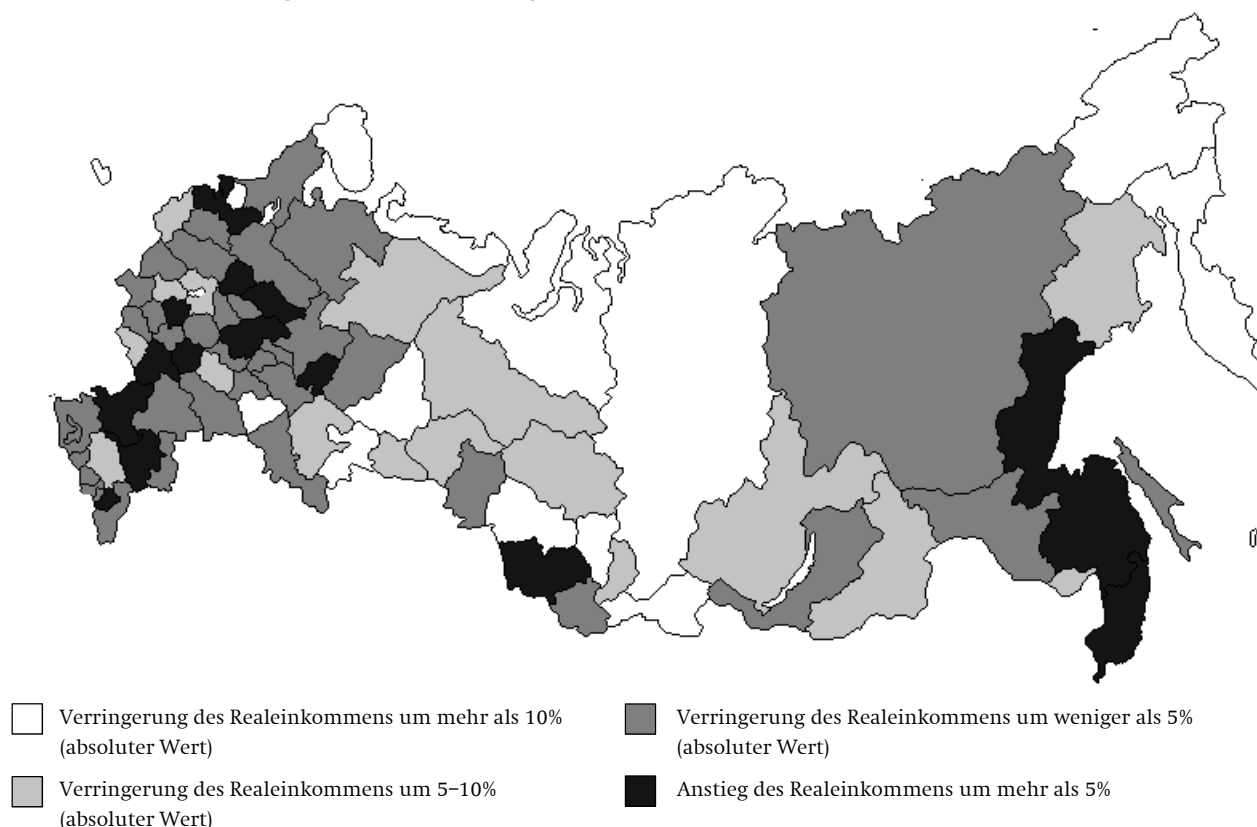
Russlands« besonders hilfreich. Zubarewitsch unterscheidet zwischen vier wirtschaftlichen Zonen in Russland. Das »erste Russland« mit einem Anteil von circa 30 Prozent der gesamtrussischen Bevölkerung besteht aus Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern. Außer Moskau mit mehr als 12 Millionen Einwohnern und St. Petersburg mit mehr als 5 Millionen gab es 2016 in Russland 34 solcher Städte, davon 13 mit mehr als einer Million Einwohnern. Elf Städte befinden sich in Sibirien und im Fernen Osten (Nowosibirsk, Omsk, Krasnojarsk, Tjumen, Barnaul, Irkutsk, Chabarowsk, Wladiwostok, Tomsk, Kemerowo und Nowokusnezsk); fünf im Ural (Jekaterinburg, Tscheljabinsk, Perm, Ischewsk und Orenburg); drei in Südrussland und im Nordkaukasus (Machatschkala, Rostow-Don und Krasnodar); und die anderen in der Wolga-Region und in Zentralrussland (Nischni Nowgorod, Kazan, Samara, Ufa, Woronesch, Wolgograd, Saratow, Toljatti, Uljanowsk, Jaroslawl, Rjasan, Astrachan, Nabereschnyje Tschelny, Pensa und Lipersk). Interessanterweise gibt

<sup>4</sup> Wladimir Gimpelson/Rostislaw Kapeljušnikow, »Rossijskaja model' rynka truda: Ispytanie krizisom« [Das russische Arbeitsmarktmodell auf dem Prüfstand], in: *Žurnal Novoj Ekonomičeskoj Assotsiatsii*, 2 (April 2015), S. 249–254.

<sup>5</sup> Aleksej Oščepkow/Rostislaw Kapeljušnikow, *Regional'nye rynki truda: Pjatnadcat' let različij* [Regionale Arbeitsmärkte: Fünfzehn Jahre Unterschiede], Moskau 2015.

Abbildung 2

Einkommensentwicklung in den russischen Regionen zwischen 2013 und 2015



Um die Werte des realen Einkommens zu ermitteln, wurden die von Rosstat (der russischen statistischen Agentur) publizierten nominalen Einkommen in den Regionen mit Hilfe der von Rosstat publizierten Konsumpreisindizes für die Russische Föderation auf ein gemeinsames Preisniveau gebracht.

Quelle: Berechnet nach Rosstat, *Srednedušewye dochody sub"ektow Rossijskoj Federatsii* [Durchschnittliche Einkommen der Subjekte der Russischen Föderation], Moskau 2016, <[www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/urov/urov\\_11sub2014-2015.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_11sub2014-2015.xls)>, und Rosstat, *Potrebitel'skie Tseny* [Konsumpreise], Moskau 2016, <[www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/tariffs/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/tariffs/#)> (Zugriff jeweils am 15.8.2016).

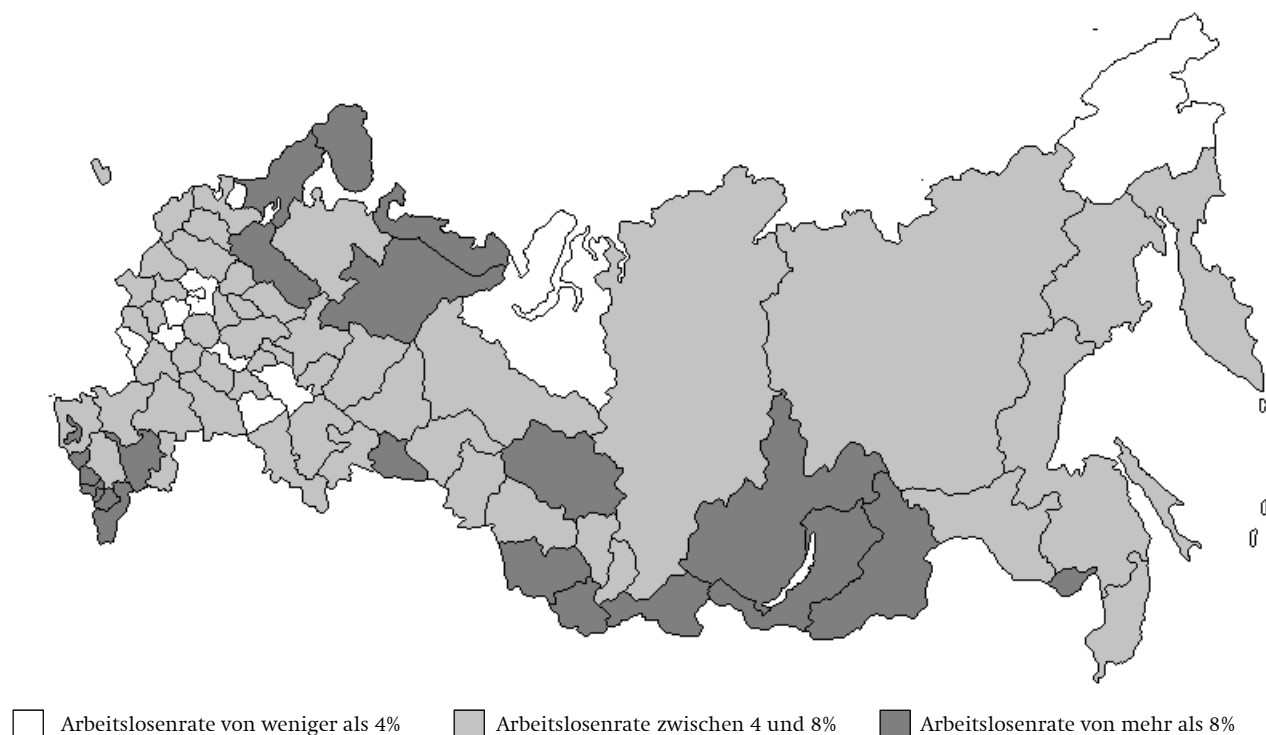
es keine Großstädte dieser Dimension in der unmittelbaren Nähe zu Moskau und St. Petersburg, aber die zahlreichen Vororte dieser Städte, deren Bevölkerung zu einem großen Teil in Moskau oder St. Petersburg tätig ist, müssen auch dem »ersten Russland« zugerechnet werden. Es war dieses »erste Russland«, in dem sich vor der Krise die russische Mittelschicht entwickelte, die für den Konsumboom und das Wachstum des Dienstleistungssektors sorgte. Zu berücksichtigen ist indes, dass selbst unter der Bevölkerung im »ersten Russland« die Mittelschicht nicht die Mehrheit stellt; sie ist dort lediglich zum Unterschied zu anderen Zonen stark präsent.

Das »zweite Russland« mit 25 Prozent der russischen Bevölkerung besteht aus mittleren Städten. In diesem Teil Russlands spielt die traditionelle Großindustrie (Maschinenbau oder Metallurgie) nach wie

vor die wichtigste Rolle; charakteristisch für diesen Raum ist auch der große Anteil von Angestellten im öffentlichen Dienst an der Bevölkerung. Das »dritte Russland« mit rund 40 Prozent der Population besteht aus den ländlichen Gebieten mit einer weit zurückreichenden spezifischen Agrarproduktion, die von dem wirtschaftlichen Wachstum der Putin-Ära kaum profitiert haben und unter einem starken Bevölkerungsrückgang leiden. Dem »vierten Russland« mit rund 5 Prozent der Bevölkerung werden die ärmsten Republiken des Nordkaukasus und Südsibiriens zugerechnet, deren Wirtschaft nur durch die föderalen Transfers funktionsfähig bleibt.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Natalija Zubarewicz, »Perspektiwa: Četyre Rossii« [Eine Perspektive: Vier Russlands], in: *Wedomosti*, 30.12.2011.

**Abbildung 3**  
**Arbeitslosigkeit in den russischen Regionen, Ende 2015**



Quelle: Rosstat, *Zanjatost' i bezrobotitsa w Rossijskoj Federatsii w dekabre 2015 goda* [Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Russischen Föderation im Dezember 2015], Moskau 2016, <[www.gks.ru/bgd/free/B04\\_03/lssWWW.exe/Stg/d06/16.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/lssWWW.exe/Stg/d06/16.htm)> (Zugriff am 1.8.2016).

Die von Zubarewitsch vorgenommene Unterteilung der Wirtschaftszonen deckt sich nicht mit der Gliederung der Verwaltungseinheiten: In vielen Regionen trifft man sowohl auf die Metropolen des »ersten Russlands« als auch auf die depressiven Agrargebiete des »dritten Russlands«. In der Oblast Swerdlowsk befinden sich zum Beispiel die Regionshauptstadt Jekaterinburg mit 1,4 Millionen Einwohnern (»erstes Russland«) und die Industriestädte Nischni Tagil und Kamensk-Uralski (»zweites Russland«); etwa 15 Prozent der Bevölkerung wohnen in den ländlichen Gebieten, die (mit Ausnahme der Siedlungen direkt um die Großstädte) zum »dritten Russland« gehören.

Die Krise, die seit 2014 anhält, trifft das »erste Russland« besonders schwer. Der Wohlstand dieser Wirtschaftszone gründete sich vor allem auf große Renditen aus Erdöl- und Erdgasexporten, die wegen der derzeit schwachen Konjunktur an den globalen Ressourcenmärkten seit Jahren rückläufig sind. Auch die Rubel-Abwertung hat harte Konsequenzen speziell für die Bevölkerung der Großstädte, die mehr importierte Konsumgüter kauft. Andererseits haben gerade die Einwohner des »ersten Russlands« größere Erspar-

nisse, die es ihnen erlauben, die wirtschaftlichen Schwierigkeiten einige Zeit zu überstehen. Die ärmsten Gebiete des »dritten« und des »vierten Russlands« spüren die Krise in der Hinsicht, dass die föderalen Transfers geringer werden: Im »dritten Russland« können die gegenwärtigen Tendenzen zu einer Wiederverbreitung der traditionellen Selbstversorgungswirtschaft führen. Das »zweite Russland«, insbesondere die sogenannten Monostädte, wo ein einziger (meistens noch in der UdSSR errichtete) Großbetrieb als wichtigster Arbeitgeber agiert, ist besonders krisen anfällig; die konkreten Konsequenzen des ökonomischen Niedergangs hängen aber von der Reaktion ebendieser Unternehmen ab. Diese müssen ihre Maßnahmen (etwa Entlassungen oder gravierende Gehaltsreduktionen) mit den regionalen und föderalen Behörden de facto abstimmen und deswegen – zumindest kurzfristig – darauf verzichten, Entscheidungen mit beträchtlichen sozialen Folgen zu treffen.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Natalija Zubarewitsch, »Četyre Rossii i nowaja političeskaja real'nost'« [Vier Russlands und die neue politische Realität], *Polit.ru* (online), 17.1.2016, <<http://polit.ru/article/2016/01/17/>>

Und es gibt weitere Faktoren, die zu einer noch stärkeren Differenzierung der Regionen führen. Die Föderationssubjekte, deren Ökonomien zu einem großen Teil von der LKW- und PKW-Produktion dominiert werden, sind von dem Einbruch der Nachfrage nach Kraftfahrzeugen in Russland massiv betroffen; dasselbe gilt für Regionen, in denen sich die Industrie auf die Herstellung von Baumaterialien fokussiert hat (die Baubranche leidet unter der geringen Investitionsbereitschaft der Unternehmen und der Privatpersonen). Die Regionen, die Standort von rüstungsindustriellen Betrieben sind, profitieren dagegen von den Importsubstitutionsmaßnahmen der russischen Regierung. Auch die landwirtschaftlich geprägten Landesteile sind Gewinner der Moskauer Sanktionen gegen Lebensmittelimporte aus den USA, Kanada, Australien und der EU (2014) und der Türkei (2015). Allerdings werden die Einnahmen der durch diese Verbote entstandenen Monopolisten so umverteilt, dass sie die ärmsten Dörfer des »dritten Russlands« nur in geringem Umfang erreichen. Auch jene Regionen, in denen Ressourcen für den Export gefördert werden, schneiden nach wie vor besser ab als der Rest der Russischen Föderation.<sup>8</sup> In den Grenzregionen spielt naturgemäß der Handel (etwa mit China oder Finnland) eine wichtige Rolle, dessen Rahmenbedingungen sich wegen der Rubelabwertung verändern.

Es gibt im heutigen Russland kaum Regionen, in denen kurzfristig ein Wirtschaftskollaps zu erwarten ist. Jedoch stellen sich mit der Krise neue Herausforderungen für die regionale Wirtschaftspolitik – zu denen die Föderationssubjekte angesichts der existierenden politischen und administrativen Strukturen nicht bereit sind.

four\_russians/»; dies., »Krizis w regionach: Nastalo wremja platit' za Krymnasch« [Krise in den Regionen: Zeit für »Unsere Krim« zu zahlen], *Slon.ru* (online), 24.2.2015, <<https://slon.ru/posts/1608>> (Zugriff jeweils am 24.8.2016); dies., »Regional'naja projektsija nowogo rossijskogo krizisa« [Regionale Projektion der neuen russischen Wirtschaftskrise], in: *Woprosy Ekonomiki*, 4 (April 2015), S. 37–52.

<sup>8</sup> Zu Details siehe Natalija Zubarewicz, »Monitoring krizisa i postkrizisnogo razwitiya regionow Rossii« [Monitoring der Krise und der Postkrisenentwicklung der Regionen Russlands], in: *Sotsial'nyi atlas rossijskich regionow* [Sozialer Atlas der russischen Regionen], Moskau 2015, <[www.socpol.ru/atlas/overviews/social\\_sphere/krizis.shtml#no36](http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/krizis.shtml#no36)> (Zugriff am 24.8.2016); Marija Lipman/Nikolaj Petrow, »2015: Zaweršenie perechoda ot mjagkogo awtoritarizma k bolee žestkomu« [2015: Abschluss des Übergangs von einem schwachen Autoritarismus zu einem stärkeren], in: *Kontrapunkt*, 4 (Juni 2016), <[www.counter-point.org/wp-content/uploads/2016/07/lipman\\_petrov\\_4-1.pdf](http://www.counter-point.org/wp-content/uploads/2016/07/lipman_petrov_4-1.pdf)> (Zugriff am 18.10.2016).

## Herausforderungen für die regionale Politik

Die regionalen Verwaltungen in Russland stehen vor drei großen Herausforderungen. Erstens müssen sie in der gegenwärtigen Krise schnell und eigenständig Maßnahmen entwickeln, die auf die lokalen Besonderheiten – Wirtschaftsstruktur, Arbeitsmarkt, Ressourcen usw. – zugeschnitten sind. Zweitens müssen sie die öffentlichen Ausgaben finanzieren, die den Regionen zum Teil durch die Zentralregierung vorgeschrieben sind. Drittens müssen sie den Druck der öffentlichen Verschuldung reduzieren.

**Autonome Wirtschaftspolitik:** Es gibt zwei Gründe, warum es gerade während der Krise wichtig ist, dass die Regionen eine autonome Wirtschaftspolitik betreiben. Erstens führen die massiven Informationsasymmetrien<sup>9</sup> zwischen dem Zentrum und der Provinz dazu, dass die in Moskau getroffenen Entscheidungen in der Regel nicht geeignet sind, die konkreten Probleme der einzelnen Regionen zu bekämpfen, sondern diese mitunter noch verschärfen. Zweitens ist die Qualität der Wirtschaftspolitik auf der nationalen Ebene in Russland sehr gering. Auch wenn die optimale Reaktion auf die Krise in der Region eine Laissez-faire-Politik ist, bedeutet dies nicht, dass der Gouverneur passiv bleiben kann. Er muss konsistente Handlungen ausführen, um den bürokratischen Druck zu reduzieren, der von den föderalen Behörden aufgebaut wird. Dabei muss er wiederum mit dem Widerstand einiger dieser Behörden rechnen, die die existierende Regulierung eingeführt haben.

Gleichwohl ist der regionale wirtschaftspolitische Aktivismus gelegentlich auch kontraproduktiv. In der Krise von 1998 zum Beispiel ergriffen die damals noch sehr starken regionalen Gouverneure zahlreiche protektionistische Maßnahmen, um die Industrie in ihrem Verwaltungsbereich zu schützen.<sup>10</sup> Dieser Protektionismus führte zu einer Fragmentierung des russischen Binnenmarkts. Sollte sich eine solche Ent-

<sup>9</sup> Unter Informationsasymmetrie wird eine Situation verstanden, in der das Zentrum kein ausreichendes Wissen über die Lage in der Region hat und die regionalen Gouverneure besser informiert sind. Ein Aspekt des Problems ist, dass das Zentrum nicht genau verfolgen kann, wie die regionalen Gouverneure die Anweisungen aus Moskau implementieren.

<sup>10</sup> Emil Pain, »Federatiwnye otnošenija w 1990-e gody i ich rol' w ukreplenii tselostnosti Rossii« [Föderative Beziehungen in den 1990er Jahren und deren Rolle in der Stärkung der Einheit Russlands], in: Rafael Chakimow (Hg.), *Istorija tatar s drewnejšich wremen* [Geschichte der Tataren seit dem Altertum], Bd. 7, Kazan 2013, S. 610–614.

### Kasten 1

#### Regionale Antikrisenprogramme

Im Jahr 2015 wurden die russischen Regionen von den Moskauer Zentralbehörden aufgefordert, Antikrisenkommissionen zu bilden und Krisenreaktionspläne zu entwickeln, die der föderalen Regierung vorgelegt werden mussten. Diese Pläne sollten als Grundlage für die Verteilung zusätzlicher Mittel aus Moskau dienen. Zwar präsentierten die Regionalregierungen tatsächlich entsprechende Konzepte; in den meisten Fällen handelte es sich dabei aber nur um wenig veränderte Kopien des damals bereits vorhandenen Krisenreaktionsplans, der von der föderalen Regierung erarbeitet worden war. Die wenigen Modifikationen betrafen nur relativ unbedeutende Einzelheiten und hatten mit einer wirtschaftspolitischen Reaktion auf die Krise gar nichts zu tun: In Tschuwaschien etwa wollte die regionale Regierung eine Propagandakampagne für eine gesunde Lebensweise durchführen; in Tywa gedachte man, sieben Postfilialen wiederzueröffnen und die Familien zu schulen, ihren Haushalt effizienter zu organisieren.<sup>a</sup> In

<sup>a</sup> Aleksandr Bibkow/Marija Makutina, »Rossijskie region napisali swoi antikrizisnye plany« [Russische Regionen haben ihre Antikrisenpläne geschrieben], *RBK* (online), 20.2.2015. <[www.rbc.ru/economics/20/02/2015/54e478f39a794761bc001a1b](http://www.rbc.ru/economics/20/02/2015/54e478f39a794761bc001a1b)> (Zugriff am 24.8.2016).

vielen Fällen nahmen die Regionen einfach die alten Vorschläge wieder in die Pläne auf, die sie bereits vor der Krise formuliert hatten und die maßgeblich von Lobbyisten beeinflusst worden waren.<sup>b</sup> Nach einer Untersuchung des russischen Rechnungshofs wurden die für das Jahr 2015 gewährten föderalen Transfers zur Stabilisierung der Arbeitsmärkte primär dafür verwendet, einzelne Unternehmen in den Regionen zu unterstützen.<sup>c</sup>

<sup>b</sup> Tatjana Elistratowa, »Pod kozyrjek« [Jawohl], *Ekspert* (online), 2.3.2015, <<http://expert.ru/siberia/2015/10/pod-kozyrek/>> (Zugriff am 24.8.2016).

<sup>c</sup> Rechnungshof der Russischen Föderation, »18 regionow, polučiwšich subsidii na antikrizisnye mery w sfere zanjatosti w 2015 godu, napravili ich na rešenie problem predpriatij« [18 Regionen, die im Jahr 2015 Subventionen für Antikrisenmaßnahmen im Bereich der Beschäftigung bekommen haben, haben diese für die Lösung der Probleme der Betriebe verwendet], in: *Sčetnaja palata Rossijskoj Federatsii*, 8.2.2016, <[www.ach.gov.ru/activities/control/25794/](http://www.ach.gov.ru/activities/control/25794/)> (Zugriff am 24.8.2016).

wicklung wiederholen, würde dies die wirtschaftliche Lage in Russland sicher verschlechtern.

Das Hauptproblem heutzutage ist jedoch, dass die regionalen Machthaber mit wenigen Ausnahmen grundsätzlich nicht bereit sind, wirtschaftspolitische Entscheidungen zu initiieren. Das liegt sowohl an fehlenden inhaltlichen Kompetenzen nach einem Jahrzehnt der zentralistischen Wirtschaftspolitik als auch an der Anreizstruktur. Die Zentralisierung macht es für die Gouverneure sehr schwer, eigenständig zu agieren, ohne gegen die existierenden Vorschriften zu verstoßen und ins Visier der Justiz zu geraten. Die Strafverfolgungsbehörden erfüllen die Erwartungen der Regierung in Moskau, wenn sie selbst geringfügige formelle Abweichungen von den im Zentrum beschlossenen Normen hart verfolgen – ohne Rücksicht auf die regionale wirtschaftliche Realität.<sup>11</sup> Dementsprechend

<sup>11</sup> Ella Paneyach, »Zaregulirovannoe gosudarstwo« [Der überregulierte Staat], in: *Pro et contra*, 17 (Januar–April 2013) 1,

versuchen die regionalen Regierungen meistens, so genau wie möglich die Vorgaben der nationalen Ebene zu erfüllen – und nehmen dabei auf die Lage in ihrem Verwaltungsbereich selbst kaum Rücksicht (siehe Beispiel in Kasten 1).

Einige Gouverneure haben Anstrengungen unternommen, um Einfluss auf die Maßnahmen des Zentrums auszuüben, etwa indem sie die Vertretung ihrer Regionen in den für die Krisenbewältigung verantwortlichen föderalen Gremien zu verstärken suchten.<sup>12</sup> Ihr Ziel war jedoch nicht, eigene Vorstellungen über die Antikrisenmaßnahmen durchzusetzen, sondern auf diese Weise zusätzliche föderale Mittel für die Region

S. 79–92; Andrej Jakowlew, »Stimuly w sisteme gosudarstvennogo upravlenija i ekonomičeskij rost« [Stimuli im System der öffentlichen Verwaltung und das Wirtschaftswachstum], in: *Obščestwennye nauki i sowremennost'*, 2 (April 2015), S. 5–19.

<sup>12</sup> Irina Nagornych, »Regiony potrebujut wnimanija prezidenta« [Regionen werden die Aufmerksamkeit des Präsidenten fordern], in: *Kommersant*, 24.2.2015.

zu generieren. Es geht also um einen reinen Umverteilungskampf um die Ressourcen des Zentrums.

**Öffentliche Ausgaben:** Die Krise führt naturgemäß zu einer Reduktion der öffentlichen Einnahmen, vor allem der Steuern. Im Unterschied zur Zentralregierung verfügen die meisten Regionen nicht über Sicherheitsreserven, die diese ausfallenden Einnahmen kompensieren können. Gleichwohl liegen viele Ausgabearten (vor allem im Sozialbereich) in Russland in der regionalen Verantwortung. Das gilt insbesondere für die Finanzierung von Bildung und Gesundheit. 2014 mussten die Regionen etwa 26,5 Prozent ihrer Haushaltsausgaben für Bildung und 14,1 Prozent für das Gesundheitswesen aufwenden, im Etat der Föderation machten diese Posten nur 4,3 bzw. 3,6 Prozent aus.<sup>13</sup>

Die Regionen können diese Kosten nicht senken, weil es ihnen von der föderalen Regierung aus politischen Gründen verwehrt wird. Moskau fürchtet, dass ein Rückgang der Sozialausgaben zu einer Zunahme der öffentlichen Unzufriedenheit führen könnte.

Am Anfang seiner dritten Amtszeit im Jahr 2012 hat Putin die sogenannten »Mai-Erlasse« unterzeichnet, mit denen er seine Wahlversprechen erfüllen wollte und die zahlreiche wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen enthielten, darunter auch eine massive Erhöhung der Gehälter der Beschäftigten im öffentlichen Sektor (vor allem der Schul- und Hochschullehrer und Ärzte). Diese Erhöhung musste primär von den Regionen getragen werden.<sup>14</sup> Ob die Versprechen tatsächlich realisiert werden können, war bereits vor 2014 ungewiss. Aber seit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise fehlen den Regionen schlichtweg die Ressourcen, die für die Umsetzung der Mai-Erlasse notwendig sind. Die Zentralregierung in Moskau fordert aber deren vollständige Implementierung.<sup>15</sup>

Die Regionen suchen also nach einem Ausweg. Sie reduzieren zum Beispiel die Investitionsausgaben in ihren regionalen Haushalten (etwa für die Infrastruktur oder für Bauvorhaben), was angesichts des generellen Investitionsdefizits in der russischen Wirtschaft

kaum eine angemessene Reaktion auf die Krise ist.<sup>16</sup> Viele Regionen setzen auf eine Manipulation der Berichterstattung. Sie bemühen sich, die formalen Anforderungen der Mai-Erlasse zu erfüllen, ohne tatsächlich mehr auszugeben. Zum Beispiel wird die Zahl der Zahlungsempfänger – also der Mitarbeiter im öffentlichen Sektor – bei gleichzeitiger Erhöhung der Gehälter durch Entlassungen reduziert, was einerseits die Anforderungen erfüllt, andererseits aber die soziale Lage in der Region in Wirklichkeit problematischer macht.<sup>17</sup>

Dazu kommt noch die Politik der Zentralregierung, einzelne Befugnisse, die laut der russischen Verfassung von nationalen Institutionen wahrgenommen werden müssen, an die regionalen Behörden zu übertragen und diese dafür mit Subventionen zu entschädigen. In den meisten Fällen erfolgt diese Delegation von Aufgaben, um Kosten zu sparen und gleichzeitig die Verantwortung auf die Gouverneure zu verschieben. Die monetäre Gegenleistung, die die Regionen erhalten, ist meistens zu gering, um die Qualität der öffentlichen Leistung sicherzustellen.<sup>18</sup> Im Zuge der Krise spitzt sich dieses Problem zu.

Interessanterweise führt diese Entwicklung in einzelnen Politikbereichen zu einer schleichenden Dezentralisierung. Ein gutes Beispiel ist die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten aus regionalem Recht. In Russland fällt die Polizei in die ausschließliche Kompetenz der Föderation. Ordnungswidrigkeiten können sowohl von der Föderation als auch von den Regionen definiert werden. Seit einigen Jahren fordert das Innenministerium in Moskau von den Föderationssubjekten, Verträge mit der Polizei abzuschließen, damit diese sich auch mit den Ordnungswidrigkeiten

<sup>13</sup> Natalija Zubarewitsch/Elena Gorina, *Sotsialnye raschody w Rossii: Federal'nyj i regional'nye bjudžety* [Soziale Ausgaben in Russland: Föderaler Haushalt und regionale Haushalte], Moskau 2015, S. 10.

<sup>14</sup> Natalija Zubarewitsch, »Rossijskie regiony po-raznomu reagirujut na krizis« [Russische Regionen reagieren unterschiedlich auf die Krise], *Regnum.ru* (online), 20.4.2015, <<https://regnum.ru/news/1916892.html>> (Zugriff am 1.8.2016).

<sup>15</sup> Anastasija Baškatoowa, »Majskim ukazam krizis ne pomecha« [Die Krise ist kein Problem für die Mai-Erlasse], in: *Nezawisimaja gazeta*, 17.5.2016.

<sup>16</sup> Igor Nikolaew, »Strukturnyj ekonomičeskij krizis – projawlenie političeskich ograničitelej modernizatsii« [Strukturelle wirtschaftliche Krise – ein Ergebnis der politischen Einschränkungen der Modernisierung], in: *Žurnal Novoje Ekonomičeskoj Assotsiatsii*, 3 (August 2015), S. 177 f.

<sup>17</sup> Igor Kalinowskij, »Regiony chlebnut krizis spolna« [Die Regionen werden die Krise voll spüren], *Ekspert* (online), 5.3.2015, <<http://expert.ru/2015/03/5/regionyi-hlebnut-krizisa-spolna/>> (Zugriff am 3.8.2016); Aleksandr Derjugin, »Regional'nye bjudžety: zatjagiwaem pojasa« [Die regionalen Haushalte: Gürtel festmachen], in: *Operatiwnyj monitoring ekonomičeskoj situatsii w Rossii* [Das operative Monitoring der wirtschaftlichen Situation in Russland], 16 (November 2015), S. 18–20.

<sup>18</sup> Ein gutes Beispiel ist die Forstwirtschaft, siehe Alexander Libman/Anastassija Obydenkova, »Governance of Commons in a Large Nondemocratic Country: The Case of Forestry in the Russian Federation«, in: *Publius: The Journal of Federalism*, 44 (Frühjahr 2014) 2, S. 298–323.

## Kasten 2

### Das Konzept der Schuldentragfähigkeit

Bei der Analyse einer öffentlichen Verschuldung ist es üblich zu beurteilen, ob der Schuldner diese wirtschaftlich tragen kann. Im Fall der russischen Regionen wäre zum Beispiel darauf zu schauen, ob der Anteil der Zinsausgaben am regionalen Bruttoinlandsprodukt höher ist als das nominale Wirtschaftswachstum. Leider werden die BIP-Daten von Rosstat, dem Statistikdienst der Russischen Föderation, mit einer Verzögerung veröffentlicht, so dass zur Zeit der Erarbeitung der vorliegenden Studie (Oktober 2016) nur die Zahlen für das Jahr 2013 vorliegen. Wenn man diese BIP-Daten von 2013 verwendet und sie mit der Verschuldung von Ende 2015 vergleicht, lag der Anteil der Zinsausgaben im Durchschnitt bei 0,42 Prozent;<sup>a</sup> das gesamt-

russische BIP wuchs 2015 gegenüber 2014 nominal um 3,7 Prozent. Berücksichtigt man die Inflation, bedeutet das einen starken realen Rückgang.

In Russland ist es aber, wie bereits erwähnt, sinnvoller, nicht auf das BIP, sondern auf die Haushaltseinnahmen der Regionen zu schauen, also die Finanzmittel, die den Regionen tatsächlich zur Verfügung stehen. Der Anteil von Zinsausgaben an den Haushaltseinnahmen der Regionen ist von 2012 bis 2015 von 8 Prozent auf 12 Prozent gestiegen. Bei 33 Regionen beträgt er mehr als 20 Prozent, bei drei Regionen mehr als 50 Prozent.<sup>b</sup> Das zeigt, dass die Finanzierung der Zinsausgaben für viele russische Regionen eine schwere Last ist.

**a** Die Berechnung stützt sich auf folgende Datenquellen: Daten von Rosstat für das BIP (Rosstat, *Regiony Rossii – Sotsial'no-ekonomičeskie porakazetli 2015* [Regionen Russlands – Sozialökonomische Indikatoren 2015], Moskau 2016) und Daten der Föderalen Schatzkammer (Federal'noe Kaznačejstvo, *Konsolidirovannye byudžety sub'ektor Rossijskoj Federatsii i byudžety territorial'nych gosudarstvennykh wnebyudžetnykh fondow* [Konsolidierte Haushalte der Subjekte der Russischen Föderation und der territorialen Parafisci (=Jahresbericht 2015)], Moskau 2016, <<http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannye-byudzhety-subektor/>> (Zugriff am 5.9.2016).

**b** Konstantin Wyškowskij, *Novatsii Bjudžetnogo kodeksa Rossijskoj Federatsii w časti otsenki dolgowoj ustojčivosti sub'ektor Rossijskoj Federatsii i munitsipal'nych obrazowanij* [Neuerungen in dem Haushaltsgesetzbuch der Russischen Föderation in Bezug auf die Bewertung der Schuldentragfähigkeit der Subjekte der Russischen Föderation und der Kommunen], Ufa 2016, <[http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Novatsii\\_Budzhetnogo\\_kodeksa\\_RF\\_v\\_chasti\\_otcenki\\_dolgovoy\\_ustoychivosti\\_subektor\\_RF\\_i\\_munitsipalnykh\\_obrazovaniy\\_\\_K.V.\\_Vyshkovskogo.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Novatsii_Budzhetnogo_kodeksa_RF_v_chasti_otcenki_dolgovoy_ustoychivosti_subektor_RF_i_munitsipalnykh_obrazovaniy__K.V._Vyshkovskogo.pdf)> (Zugriff am 5.9.2016).

beschäftigt, die in den Regelungsbereich der Regionen fallen. Die Bedingungen dieser Verträge sind für viele Regionen problematisch. Deswegen versuchen jetzt einige Föderationssubjekte, eigene Behörden aufzubauen, die formal nicht zur Polizei gehören, jedoch einige Funktionen der Polizei übernehmen.<sup>19</sup> Die Umsetzung dieser Initiativen ist aber keine einfache Aufgabe und kann unter Umständen Auslöser für Eingriffe der föderalen Strafverfolgungsinstanzen sein.

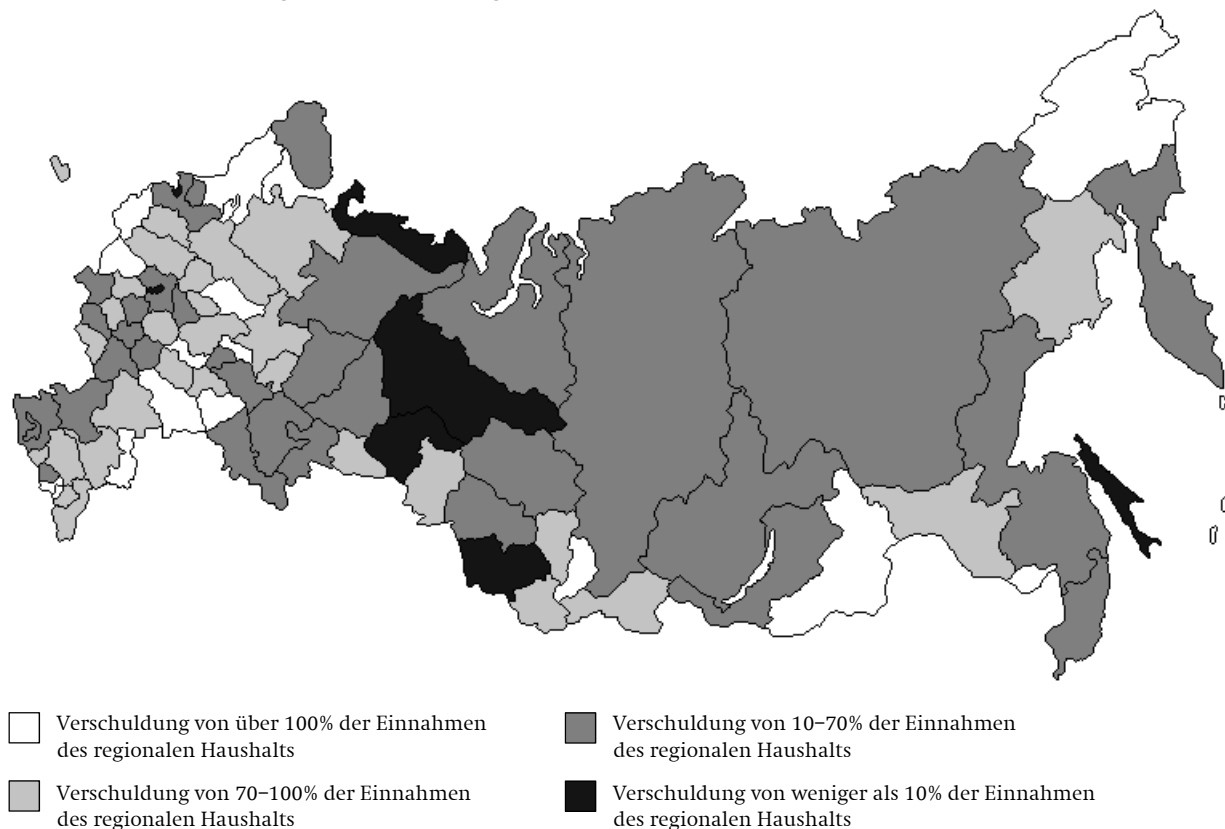
**Öffentliche Verschuldung:** Das Ungleichgewicht zwischen sinkenden Einnahmen und hohen Ausgaben schlägt sich in den meisten Haushalten der Regionen in großen Defiziten nieder. 2014 war der konsolidierte

Haushalt (einschließlich Parafisci<sup>20</sup>) aller 83 Föderationssubjekte defizitär; 2015 schaffte es lediglich der Autonome Kreis Tschukotka (Ferner Osten), einen Überschuss zu generieren. Die Lücke zwischen den öffentlichen Ausgaben und den Einnahmen kann durch die Aufnahme von Schulden gedeckt werden. In der Vergangenheit haben die russischen Regionen von diesem Instrument reichlich Gebrauch gemacht. In der Krise stehen sie aber nun vor einem doppelten Problem: Einerseits ist es deutlich schwieriger geworden, neue Kredite zu bekommen, bzw. sind die Kosten der Kredite gestiegen, gerade zu einem Zeitpunkt, an dem die Regionen auf diese zusätzliche Finanzierung besonders angewiesen sind. Andererseits haben die Regionen bereits einen hohen Schuldenstand, den sie – auf-

<sup>19</sup> Ekaterina Chodžaewa, »Silowoj raspad: Kto zamenjaet politsiju w regionach« [Zerfall der Strafverfolgung: Wer ersetzt die Polizei in den Regionen?], *Slon.ru* (online), 19.11.2015, <<https://slon.ru/posts/59573>> (Zugriff am 6.9.2016).

<sup>20</sup> Parafisci sind staatlich kontrollierte Institutionen mit eigenem Haushalt, etwa Rentenversicherungs- und Sozialversicherungseinrichtungen.

**Abbildung 4**  
**Öffentliche Verschuldung der russischen Regionen, Ende 2015**



Quelle: RIA Rejting, *Rejting sub"ektow RF po urownju dolgowej nagruzki – Itogi 2015 goda* [wie Fn. 21].

grund sinkender Steuereinnahmen – nicht mehr tilgen können. Mitunter sind sie nicht mal mehr in der Lage, die Zinskosten zu tragen.

Der Schuldenstand der Regionen ist ungleich verteilt. In der internationalen Statistik ist es üblich, die Höhe des Schuldenstands in Prozent vom BIP zu messen. Die Idee, die dahintersteht, ist zu kalkulieren, ob die wirtschaftliche Leistung eines Landes ausreichend ist, um die Schulden zurückzuzahlen, ohne neue Schulden aufzunehmen. Für die Gebietskörperschaften in Russland ist dieser Ansatz weniger aussagekräftig. Der Anteil der Wirtschaftsleistung einer Region, der den regionalen Regierungen zur Verfügung steht, wird nicht durch deren eigene Wirtschaftspolitik bestimmt (wie bei eigenständigen Staaten), sondern ist durch die föderale Gesetzgebung vorgeschrieben. In Russland ist es die Zentralregierung, die die Steuersätze und Steuerbemessungsgrundlagen festlegt, die Steuern werden durch eine föderale Behörde gesammelt. Dazu kommt noch, dass bei den meisten Steuerarten das Steueraufkommen in Russland zwischen dem nationalen und dem regionalen Haushalt geteilt

wird: Welchen Teil sie erhalten, können die Regionsregierungen nicht beeinflussen.

Deswegen ist es in der russischen Haushaltsstatistik üblich, auf das Verhältnis des Schuldenstands zu den Haushaltseinnahmen, also zu den Mitteln, die der regionalen Regierung de facto zur Verfügung stehen, zu schauen (siehe Kasten 2, S. 14). Ende 2015 belief sich der Schuldenstand bei 44 Regionen auf mehr als 70 Prozent der Haushaltseinnahmen; bei 14 Regionen waren es mehr als 100 Prozent (siehe Abb. 4). Das heißt, die diesen Regionen tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel reichen nicht aus, um die Schulden zu tilgen. Nur 15 von 83 Regionen haben es geschafft, ihren Schuldenstand von Ende 2015 gegenüber dem von Ende 2014 zu verringern.<sup>21</sup>

Es stellt sich die Frage, wie die Föderationssubjekte ihren Schuldenstand bzw. ihre Zinsausgaben reduzie-

<sup>21</sup> RIA Rejting, *Rejting sub"ektow RF po urownju dolgowej nagruzki – Itogi 2015 goda* [Das Rating der russischen Regionen nach der Verschuldung – Ergebnisse des Jahres 2015], Moskau 2016, <[http://vid1.rian.ru/ig/ratings/gosdolgo\\_2016.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/gosdolgo_2016.pdf)> (Zugriff am 1.8.2016).



ren könnten. Die Diskussion über einen Schuldenschnitt wird zwar geführt, aber ohne klare Ergebnisse (bisher hat die föderale Regierung lediglich einigen Regionen gestattet, ihre in ausländischen Währungen aufgenommenen Schulden in Rubel umzurechnen).<sup>22</sup> Eine Möglichkeit, die Zinslast der Regionen zu verringern, besteht darin, Druck auf die kreditierenden Banken auszuüben, denn bei diesen handelt es sich in den meisten Fällen um öffentliche Institutionen – 93 Prozent der Kredite wurden von den beiden größten russischen Banken vergeben, an denen der Staat jeweils die Mehrheit der Anteile besitzt, der Sberbank und der VTB.<sup>23</sup> Diese Lösung würde aber zu einer Destabilisierung des Bankensektors führen.<sup>24</sup>

Eine weitere Quelle, die zur Deckung der Haushaltsdefizite verwendet werden könnte, sind die Transfers der Zentralregierung. Die Russische Föderation hat einen komplexen Finanzausgleich entwickelt, über den den ärmeren Regionen Geld zufließt. Aber dieser Umverteilungsmechanismus selbst steht jetzt unter Druck. Erstens steht wegen der Krise überhaupt weniger Geld zur Verfügung, das an die Regionen verteilt werden kann. Zweitens werden auch die vorhandenen Ressourcen oft den geopolitischen Interessen untergeordnet: Einige wenige Regionen (etwa die Republiken des Nordkaukasus oder die Gebietskörperschaften des Fernen Ostens), die aus Sicht Moskaus besonders große Risiken für Instabilität bergen, bekommen eine wesentlich bessere Finanzierung.<sup>25</sup> Andere Regionen

müssen im Zuge der Krise mit deutlich geringeren Transfers rechnen.

Die skizzierten Probleme (Ausgabenlast, öffentliche Verschuldung, Notwendigkeit der autonomen Anti-Krisenpolitik) sind per se für viele Volkswirtschaften im Krisenzustand typisch. Russlands spezifisches Manko ist, dass die Rahmenbedingungen, unter denen die regionalen Regierungen operieren (vor allem die föderalen Anreize), es diesen kaum möglich machen, eine zufriedenstellende Antwort auf die Herausforderungen zu geben. Das verschlechtert die Aussichten der russischen Regionen, die Folgen der Wirtschaftskrise zu kontrollieren.

## Risiken für den Kreml

Probleme in den Regionen können signifikante negative Effekte für das Zentrum haben. Die offensichtlichste Bedrohung besteht in einem Anstieg der Wahrscheinlichkeit, dass es in der Peripherie der Föderation zu Massenprotesten kommt. Sinkende Einkommen und eine fehlerhafte oder mangelnde Reaktion der regionalen Regierungen auf die Krise steigern die Unzufriedenheit der Bevölkerung. Im schlimmsten Fall kann es durch Ansteckungseffekte zu einer Ausbreitung der Proteste auf andere Regionen kommen. Offensichtliche Manipulationen bei der Erfüllung der Mai-Erlasse sind von den Beschäftigten des öffentlichen Sektors meist zu durchschauen und schüren den Unmut auch in dieser Klientel. Im Herbst 2014 gab es zum Beispiel Proteste der Ärzte und der Schullehrer: Die Ärzte kämpften gegen einen Stellenabbau, der allein dem Zweck diene, die Durchschnittseinkommen zu erhöhen, und die Lehrer beehrten gegen eine Kampagne von Schulfusionen auf (da in Russland die Gehälter der Lehrer von der Zahl der Schüler in ihrem Unterricht abhängig sind, sahen sich die Regionalregierungen gezwungen, kleine Schulen mit erweitertem Unterricht in einzelnen Fächern wie Fremdsprachen oder Mathematik abzuschaffen und durch Großschulen mit regulärem Unterricht übernehmen zu lassen).<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Wiktorija Tokarewa, »Krizis, w kotorom my žiwem« [Die Krise, in der wir leben], *Lenta.ru* (online), 1.2.2016, <<https://lenta.ru/articles/2016/02/01/budget/>>; Rustem Faljachow, »Regiony uchodjat w dolg« [Regionen gehen in Verschuldung unter], *Gazeta.ru* (online), 5.6.2015, <[www.gazeta.ru/business/2015/06/04/6745678.shtml](http://www.gazeta.ru/business/2015/06/04/6745678.shtml)> (Zugriff am 6.10.2016).

<sup>23</sup> Die Sberbank ist die Nachfolgerin des sowjetischen Sparkassensystems und dominiert auf dem Markt für Einlagen von Privatkunden. Die VTB wurde 1990 als Außenhandelsbank gegründet, bietet jetzt aber ein breites Spektrum an Bankdienstleistungen im In- und Ausland an. Beide Institutionen stehen seit 2014 unter dem Bann der EU- und US-Sanktionen.

<sup>24</sup> Natalija Zubarewicz, »Rost turbulentnosti w regionach i gorodach Rossii: Otsenka perspektiv i riskow« [Der Anstieg der Turbulenz in den Regionen und Städten Russlands: Eine Bewertung der Perspektiven und der Risiken], *Politcom.ru* (online), 3.11.2015, <<http://politcom.ru/19260.html>> (Zugriff am 6.10.2016).

<sup>25</sup> Vgl. dies., »Geopolitičeskie prioritety w regional'noj politike Rossii: Wozmožnosti i riski« [Geopolitische Prioritäten in der russischen Regionalpolitik: Möglichkeiten und Risiken], in: *Kontrapunkt*, 1 (September 2015), <[www.counterpoint.org/wp-content/uploads/2015/09/Zubarevich\\_counterpoint1.pdf](http://www.counterpoint.org/wp-content/uploads/2015/09/Zubarevich_counterpoint1.pdf)> (Zugriff am 6.10.2016).

<sup>26</sup> »Golosa vračej: Kak uničtožajut zdrowoochranenie w Moskwe« [Stimmen der Ärzte: Wie in Moskau das Gesundheitswesen vernichtet wird], *The Insider* (online), 24.10.2014, <<http://theins.ru/obshestvo/1891>>; Aleksandr Artemjew/Farida Rustamowa, »Bunt učitelej: Čto stoit za protestami moskowskich prepodawatelej« [Die Rebellion der Lehrer: Warum protestieren die Moskauer Lehrer?], *RBK.ru* (online), 13.10.2014 <[www.rbk.ru/politics/13/10/2014/543bce89cbb20f29fee7afa7](http://www.rbk.ru/politics/13/10/2014/543bce89cbb20f29fee7afa7)> (Zugriff jeweils am 1.9.2016)

Die russischen Think-Tanks, die sich mit diesem Thema auseinandersetzen, beobachten tatsächlich einen Anstieg der Manifestationen des Widerstands. Das Zentrum für wirtschaftliche und politische Reformen (Tsentr ekonomičeskich i političeskich reform, TsEPR) berichtet von einem Anstieg der Arbeitnehmerproteste im Jahr 2015 um mehr als 40 Prozent gegenüber 2014. Die Bekundungen der Unzufriedenheit – etwa Massendemonstrationen, Streiks und Hungerstreiks oder die Unterzeichnung von Appellen und Beschwerden an die Regierung – sind nicht flächendeckend, die Protestierenden verfolgen keine weitergehenden politischen Ziele und fokussieren sich auf die Lösung konkreter wirtschaftlicher Probleme (etwa Verzögerungen bei Gehaltszahlungen). In den meisten Fällen suchen sie den Dialog mit den staatlichen Behörden, die aber eine sehr geringe Gesprächsbereitschaft zeigen.<sup>27</sup> Eine Studie des Zentrums für soziale und Arbeitsrechte (Tsentr sotsial'no-trudowych praw, TsSTP) belegt auch, dass die Zahl der Proteste im Jahr 2015 gegenüber 2008–2014 gestiegen ist: von monatlich ungefähr 20 auf 34. Im ersten Halbjahr 2016 blieb die Zahl auf Vorjahresniveau, aber die Radikalität der Maßnahmen, zu denen die Arbeitnehmer greifen – Streiks statt Petitionen –, hat stark zugenommen. Nach wie vor aber sind die Artikulationen des Widerstands dieser Studie zufolge lokal begrenzt: Die Zahl der regionenübergreifenden Aktionen ist sehr gering und steigt nicht.<sup>28</sup>

Das zweite Problem ist mit den Umverteilungskonflikten verbunden. Da die Einnahmen, die die Föderationssubjekte generieren, sinken, verschärft sich der Kampf um die verringerten finanziellen Mittel innerhalb der regionalen und föderalen Eliten. Dieser Kampf ist selbst mit Ressourcenverschwendung verbunden. Außerdem können solche Auseinandersetzungen un intendierte Folgen haben, die die Regimestabilität in Frage stellen. Die Konflikte spielen sich meist hinter den Kulissen ab und sind deswegen schwer zu untersuchen. Aber in einzelnen Fällen drin-

gen die Konfrontationen doch nach außen, wie es in der Region Pensa im Jahr 2015 der Fall war.<sup>29</sup>

Die Lage in den Regionen spitzt sich also zu – bedeutet dies aber, dass man in absehbarer Zeit mit einer Destabilisierung der Situation in der Peripherie der Russischen Föderation zu rechnen hat? Ein Versuch, diese Frage zu beantworten, hat das Komitee für Bürgerinitiativen (Komitet graždanskich initsiativ, KGI) des liberalen Ex-Finanzministers Aleksej Kudrin unternommen, das seit 2015 einen Index der sozioökonomischen und politischen Instabilität in den Regionen Russlands veröffentlicht.<sup>30</sup> Der Index basiert auf einer wichtigen Prämisse: Um die Lage in einer Region als fortschreitend instabil zu bewerten, müssen gleichzeitig mehrere Bedingungen erfüllt sein: ein wirtschaftlicher Rückgang mit drastischen negativen Konsequenzen für die Bevölkerung, eine starke Protestneigung in der Bevölkerung und eine politische Fragmentierung der Eliten. Mit anderen Worten, die Wirtschaftskrise kann nur dann zu einer wirklichen Destabilisierung führen, wenn es Elitengruppen gibt, die bereit sind, die Situation – etwa für einen Machtkampf – auszunutzen, und die Bevölkerung protestbereit ist.<sup>31</sup>

Setzt man all dies voraus, müssen nur sehr wenige russische Regionen mit einer Destabilisierung rechnen: Das KGI hat zum Zeitpunkt 1. Januar 2016 die folgenden Föderationssubjekte als die mit dem höchsten Destabilisierungspotential identifiziert: Moskau, St. Petersburg, Irkutsk, Nischni Nowgorod, Pskow, Samara, Swerdlowsk, Tscheljabinsk und Nowosibirsk. In den meisten Regionen, die tatsächlich stark von der Krise betroffen sind und deren Regierungen eine sehr geringe Qualität haben, werden diese Nachteile durch eine außerordentliche Stabilität der Eliten kompensiert: Es gibt keine Opposition und keine rivalisierenden Elitengruppen, die die Lage ausnutzen könnten. Aber gerade die Regionen, wo die Eliten relativ pluralistisch und die Risiken für Instabilität hoch sind,

<sup>27</sup> Tsentr ekonomičeskich i političeskich reform (TsEPR), *Protestnaja situatsija w regionach* [Protestlage in den Regionen], Moskau 2016.

<sup>28</sup> Tsentr sotsial'no-trudowych praw (TsSTP), *Trudowye protesty w Rossii w perwoj polowine 2016 goda* [Arbeitsproteste in Russland im ersten Halbjahr 2016], Moskau, 2016, <<http://trudprawa.ru/expert/analytics/protestanalyt/1712>> (Zugriff am 1.9.2016).

<sup>29</sup> Zu Details siehe »Protiwostojanie Belozertsewa i Bočkarewa nabiraet silu« [Der Kampf zwischen Belozertsew und Botschkarew verschärft sich], *PenzaNews* (online), 14.3.2016, <<http://penzanews.ru/politics/99871-2016>> (Zugriff am 1.9.2016).

<sup>30</sup> Komitet Graždanskich Initsiativ, *Indeks sotsial'no-ekonomičeskoj i političeskoj naprjažennosti* [Index der sozioökonomischen und politischen Instabilität], Moskau 2016, <<https://komitetgi.ru/projects/2901/>> (Zugriff am 25.8.2016).

<sup>31</sup> Igor Krjučkow/Andrej Winokurow, »Regiony degradirujut pod kontrolem« [Die kontrollierbare Degradation der Regionen], *Gazeta.ru* (online), 15.6.2016, <[www.gazeta.ru/politics/2016/06/14\\_a\\_8308133.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2016/06/14_a_8308133.shtml)> (Zugriff am 20.8.2016).

nämlich die großen urbanen Zentren, sind für die föderale Regierung besonders wichtig.

Die Proteste in den Regionen haben noch eine weitere Facette: Sie können das Regime unter Umständen sogar stärken, denn sie geben Putin die Möglichkeit, persönlich in das regionale Geschehen zu intervenieren – ein hervorragender Anlass zu populistischen Auftritten. Die Botschaft in solchen Fällen ist, dass das Zentrum nun die Lösung des Problems übernimmt, während die regionalen Entscheidungsträger als Sündenböcke dastehen. In der Vergangenheit haben der Präsident und die gesamte Moskauer Führung tatsächlich oft auf dieses Instrument der »manuellen Steuerung« regionaler Krisen zurückgegriffen. Während der katastrophalen Waldbrände 2010 zum Beispiel verbreitete das Regime systematisch die Darstellung von Putins »persönlicher Kontrolle« über die Handlungen aller Ministerien und Behörden.<sup>32</sup> Ein anderes aussagekräftiges Beispiel ist der Fall Pikaljewo. Die Wirtschaft dieser kleinen Stadt (ca. 20 000 Einwohner) nicht weit von St. Petersburg wird von drei Großbetrieben dominiert, die die meisten Arbeitnehmer beschäftigen. Während der Krise 2008/09 mussten alle drei Unternehmen die Produktion einstellen, was zu Massenprotesten führte. Putin (damals Ministerpräsident) kam daraufhin persönlich nach Pikaljewo und zwang die Eigentümer der Unternehmen öffentlich, den Betrieb wiederaufzunehmen. Gleichzeitig übte er heftige Kritik an der regionalen Regierung und den besagten Firmen.<sup>33</sup>

Eine solche Instrumentalisierung von Krisenerscheinungen ist jedoch nicht immer möglich, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen: Das Zentrum muss über die notwendigen Ressourcen verfügen, um die Probleme wirklich zu lösen, was immer unwahrscheinlicher wird, je stärker die Krise eskaliert.

Deswegen ist es für das Putin-Regime wichtig, die mit den negativen Entwicklungen in den Regionen verbundenen Risiken zu reduzieren. Das Zentrum kann, um dieses Ziel zu erreichen, grundsätzlich zwei Arten von Instrumenten einsetzen: Es kann einerseits die Anreize für regionale Gouverneure ändern – insbesondere durch eine Erneuerung der »Spielregeln«,

nach denen sich die politischen Überlebenschancen der regionalen Machtinhaber bemessen. Und es kann andererseits, wenn es ihm nicht gelingt, diese Anreize effizienter zu machen (oder die dafür notwendigen Politikänderungen für unmöglich hält), spezielle Institutionen schaffen mit dem Auftrag, die Lage in besonders problematischen Regionen zu verbessern. In Russland werden, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, beide Instrumente verwendet – jedoch mit geringem Erfolg.

<sup>32</sup> Eva Bertrand, »Constructing Russian Power by Communicating during Disasters: The Forest Fires of 2010«, in: *Problems of Post-Communism*, 59 (August 2012) 3, S. 31–40.

<sup>33</sup> Roman Badanin/Swetlana Bočarowa/Marija Tswetkowa/Elena Bogušewa, »Dlja ljudej i Deripaski« [Für die Menschen und für Deripaska], *Gazeta.ru* (online), 4.6.2009, <[www.gazeta.ru/politics/2009/06/04\\_a\\_3206790.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2009/06/04_a_3206790.shtml)> (Zugriff am 20.8.2016).

## Anreize für regionale Gouverneure

Die Steuerungsstrukturen und die Wirtschaftspolitik der russischen Regionen hängen entscheidend von den Handlungen der Gouverneure ab. Im Zuge der Zentralisierungspolitik in den 2000er Jahren wurde ihre Position gegenüber anderen regionalen Akteuren (etwa Kommunen, regionalen Legislativorganen usw.) gestärkt.<sup>34</sup> Gleichzeitig sind sie in hohem Maße vom Zentrum abhängig: Das liegt sowohl an dem derzeit geltenden Ernennungs- und Entlassungsverfahren, das im Folgenden skizziert wird, als auch an der rigorosen Zentralisierung der Steuereinnahmen und Entscheidungsbefugnisse, die den Spielraum für autonomes Handeln der Gouverneure sehr gering macht. Das Problem besteht darin, dass die föderale Regierung in ihrer Politik gegenüber den regionalen Machthabern drei Ziele verfolgt, die nur eingeschränkt kompatibel sind.

Erstens erfordert die Wirtschaftskrise, wie bereits erörtert, dass die Gouverneure eine aktive und vor allem unabhängige Politik verfolgen: Da die Wirkungen der Rezession in den verschiedenen Regionen Russlands sehr unterschiedlich sind, müssen die Verwaltungschefs ihre wirtschaftspolitischen Maßnahmen an die lokale Situation anpassen. Eine passive Haltung ist aus Sicht Moskaus nicht akzeptabel, weil sie zu einer Zuspitzung der Krise und zu einer wachsenden Unzufriedenheit der Bevölkerung führen kann.

Zweitens wächst im Kreml die Sorge, dass sich im Verlauf der Krise die Eliten des Landes spalten und sich alternative Machtzentren herausbilden könnten, die Putin herausfordern. Daher ist Moskau stärker denn je auf die absolute Loyalität der Gouverneure bedacht. Das bedeutet allerdings, dass die Zentralregierung von den Gouverneuren eine vollkommene Umsetzung der von ihr getroffenen Entscheidungen und den Verzicht auf selbständiges Vorgehen fordert. Mit ausschlaggebend für diese harte Linie ist auch die Fokussierung der russischen Regierung auf geopolitische Aspekte und ihre Neigung, alle Entwicklungen, die ihren Interessen zuwiderlaufen, durch die Brille

von Verschwörungstheorien und als das Werk westlicher Agenten zu betrachten, die einen Zerfall Russlands anstreben. Das Ziel, jede Eigeninitiative der Föderationssubjekte zu ersticken, widerspricht aber ganz offensichtlich dem Ziel, dass die Regionen eine autonome und aktive Wirtschaftspolitik betreiben sollen.

Drittens ist es für die Zentralregierung vor dem Hintergrund der Krise deutlich wichtiger geworden, die Legitimität der regionalen Machthaber, die letztlich auch die eigene ist, zu stützen. Während einer Zeit der wirtschaftlichen Prosperität kann die Zustimmung der Bevölkerung durch Umverteilung erkaufte werden. In einer Phase der Rezession lassen die fehlenden Ressourcen das nicht zu. Wenn die Gouverneure in einer solchen Situation Instrumente des Machterhalts einsetzen, die die Mehrheit der regionalen Bevölkerung als problematisch empfindet (etwa Wahlmanipulationen), oder sich einem uneingeschränkten Rent-Seeking widmen,<sup>35</sup> könnte dies Proteste auslösen, die Moskau keineswegs zulassen will.

Es ist offensichtlich, dass es unmöglich ist, die drei genannten Ziele gleichzeitig zu erreichen. Um diesem Dilemma zu entgehen, bemüht sich das Zentrum um eine Art »Feinsteuerung« der regionalen Politik. Die bereits bestehenden Anreizsysteme werden durch neue Anreize ergänzt, die die Governance der regionalen Führungsspitzen verbessern sollten. Da diese neuen Anreize wiederum negative Effekte im Hinblick auf andere Ziele haben, werden auch sie früher oder später zum Gegenstand einer weiteren »Nachsteuerung« – was das ganze System sehr komplex und dessen Resultate unvorhersehbar macht.

### Wahlen

Eine zentrale Rolle im System der Anreize, mit dem die Gouverneure gefügig gehalten werden, spielt das Verfahren der Ernennung und der Beförderung. Im

<sup>34</sup> Vgl. Grigorii Golosov/Marina Konstantinova, »Gubernatorial Powers in Russia: The Transformation of Regional Institutions under the Centralizing Control of the Federal Authorities«, in: *Problems of Post-Communism*, 63 (2016) 4, S. 241–252.

<sup>35</sup> Unter Rent-Seeking versteht man das Streben mächtiger ökonomischer und politischer Akteure, unter Ausnutzung ihrer Machtposition in das Marktgeschehen einzugreifen, um Einnahmen zu generieren.

Jahr 2004 wurde die Praxis der Direktwahl der Gouverneure durch die einer De-facto-Bestellung durch den Staatspräsidenten ersetzt. Nach den Massenprotesten von 2011, die den gefälschten Dumawahlen folgten, wurde das Prinzip der Direktwahl der Gouverneure wieder eingeführt. Der Zugang der Bewerber zu den Wahlen ist jedoch durch einen sogenannten »municipalen Filter« konditioniert. Ein Politiker kann nur dann für den Posten des Gouverneurs kandidieren, wenn er es schafft, eine gewisse Zahl an Unterschriften von Abgeordneten der Kommunal- und Bezirksräte und der gewählten Bürgermeister zu seinen Gunsten zu sammeln.<sup>36</sup> Je nach Region werden die Unterschriften von zwischen 5 und 10 Prozent dieser Funktionsträger gefordert. Außerdem müssen die Unterschriften von Bezirksräten (dem nächsthöheren Niveau der Selbstverwaltung über den Kommunen) ein gewisses Quorum erfüllen und die Unterschriften aus drei Vierteln der Bezirke einer Region kommen.<sup>37</sup>

Die Kommunen sind in Russland sehr schwach und fast völlig von den Gouverneuren abhängig. Die Mitglieder der Kommunal- und Bezirksräte sind in vielen Fällen Leiter staatlicher Einrichtungen (Schulen oder Krankenhäuser), außerdem rekrutiert sich die Mehrzahl der Abgeordneten in fast jeder Region aus ländlichen Kommunen des politisch besonders passiven und vom Staat leicht steuerbaren »dritten Russlands«. Das bedeutet, dass die Teilnahme von potentiell erfolgreichen Oppositionskandidaten an den Wahlen in diesem System völlig ausgeschlossen ist: Die Kommunalabgeordneten werden sie nicht durch ihre Unterschriften unterstützen.<sup>38</sup> Ein Beleg dafür sind die Wahlen zum Gouverneur von St. Petersburg im Jahr 2014.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Die russischen Föderationssubjekte bestehen aus Kommunen, die von gewählten Kommunalräten regiert werden. Etwas vereinfacht dargestellt, gibt es zwei Ebenen solcher Kommunen: die Kommunen der ersten Ebene, die Bezirke (*munitsipal'nyj rajon, gorodskoj okrug*), bestehen aus Kommunen der zweiten Ebene (Städte, Dörfer).

<sup>37</sup> In sieben Regionen werden die Gouverneure nach wie vor vom Präsidenten ernannt (Dagestan, Inguschetien, Nordossetien, Karatschaewo-Tscherkessien, sowie in den autonomen Bezirken der Nentsen, der Jamalo-Nentsen und der Chanten und Mansen). In den autonomen Bezirken wurden die Gouverneure im Jahr 2014 noch von der Bevölkerung gewählt, ab 2015 werden sie aber ernannt.

<sup>38</sup> Aleksandr Kynew/Arkadij Ljubarew/Andrej Maksimow, *Regional'nye i mestnye wybory 2014 goda w Rossii w uslowijach nowych organičenij konkurentssii* [Regionale und lokale Wahlen 2014 in Russland unter den Bedingungen der neuen Wettbewerbsbeschränkungen], Moskau 2015.

<sup>39</sup> Auch eine Stadtregion wie St. Petersburg besteht aus mehreren Kommunen.

Der Amtsinhaber Georgij Poltawtschenko musste mit einem echten Wettbewerb seitens der Oppositionskandidatin Oksana Dmitriewa rechnen. Die Stadtregierung stellte aber sicher, dass Dmitriewa die erforderliche Zahl der Unterschriften von Kommunalräten nicht erhielt: Die Abgeordneten der Kommunen durften lediglich Poltawtschenko und zwei weitere sehr schwache Bewerber mit ihren Unterschriften unterstützen.<sup>40</sup>

Der Staatspräsident hat außerdem das Recht behalten, die Gouverneure »wegen Vertrauensverlust« zu entlassen. Eine Begründung dieser Entscheidung ist nicht notwendig. Solche direkten Entlassungen finden eher selten statt; das Zentrum fordert aber gelegentlich Gouverneure auf, selbst zurückzutreten, was diese meistens auch tun. In diesem Fall ernennt der Präsident einen amtierenden Gouverneur, der die Region bis zu den nächsten Wahlen leitet. Da Wahlen in Russland nur einmal pro Jahr stattfinden dürfen (am sogenannten »Einheitlichen Wahltag« im September), kann ein solcher Stellvertreter bis zu zwölf Monaten an der Macht bleiben, bevor er sich den Wählern stellen muss. Ein typisches Beispiel für einen derartigen Ämterübergang im Sinne des Kreml ist die Besetzung des Gouverneurpostens in der Moskauer Oblast: Am 6. November 2012 trat Gouverneur Sergej Schojgu zurück, um das Amt des Verteidigungsministers zu übernehmen. Am 8. November ernannte Putin Andrej Worobjew, einen engen Verbündeten von Schojgu, zum kommissarischen Gouverneur. Worobjew selbst kommt aus Krasnojarsk (Ostsibirien) und hatte vor seiner Berufung keine Beziehungen zur Moskauer Oblast. Da der einheitliche Wahltag 2012 schon vorbei war, konnte Worobjew bis zum 14. September (also, fast elf Monate lang) als amtierender Verwaltungschef der Region arbeiten und sich auf den Urnengang vorbereiten; im September 2013 wurde er problemlos zum Gouverneur gewählt.

Die Wahlen selbst werden massiv manipuliert – von der Behinderung der Opposition (Beschränkung des Zugangs zu Medien, Ausübung von Druck auf Unternehmen, die bereit sind, Regierungsgegner zu unterstützen) über die Mobilisierung von Gruppen, die von der regionalen Administration abhängig sind (z.B. Angestellte im öffentlichen Dienst), bis zur direkten Fälschung der Wahl. Alle diese Methoden werden in Russ-

<sup>40</sup> »Kak isključali konkurentssiju na wyborach« [Wie der Wettbewerb bei Wahlen ausgeschlossen wurde], *Obščaja gazeta* (online), 15.9.2014, <<http://og.ru/articles/2014/09/15/35435>> (Zugriff am 01.09.2016).

land unter dem Schlagwort »administrative [Wahl]resource« subsumiert. Die Konsequenzen dieses Systems sind evident: Erstens hat das Zentrum dadurch einen sehr starken Einfluss auf die Gouverneure. Diese haben zweitens wenig von dem politischen Wettbewerb in ihren Regionen zu fürchten: Die Zufriedenheit der Bevölkerung ihres Verwaltungsbereichs ist für sie nicht wirklich von Belang, solange sie die Unterstützung des Kreml genießen. Die Meinung Moskaus ist also für die Gouverneure von größerer Relevanz als die tatsächliche Situation in ihrer Region.

In den Krisenjahren 2014/15 wurden Gouverneure in 51 von 83, also in fast drei Vierteln der russischen Regionen gewählt (siehe Anhang).<sup>41</sup> In circa 60 Prozent dieser Regionen gab es vorgezogene Wahlen, die normalerweise mehrere Jahre später hätten stattfinden sollen. Die Entscheidung, Wahlen in den Regionen früher als geplant durchzuführen, scheint eine direkte Folge der Krise zu sein. Eine längerfristige wirtschaftliche Schwäche hätte die Unterstützung für die Gouverneure sinken lassen. Diesem Risiko wollte die Zentralregierung mit der unvermittelten Ansetzung von Neuwahlen entgegen. Außerdem ist es für die Opposition schwierig, sich auf unerwartet anberaumte Wahlen vorzubereiten.<sup>42</sup>

In mehr als 60 Prozent der Fälle blieb der Gouverneur nach den Wahlen an der Macht. In den meisten anderen Regionen trat der Gouverneur (angeblich freiwillig) zurück und sein vom Präsidenten ernannter Nachfolger wurde zum Verwaltungschef gewählt. Mehr als die Hälfte der kommissarisch amtierenden Gouverneure wurde mehr als sechs Monate vor den Wahlen berufen, was ihnen genug Zeit gab, die »politischen Maschinen« ihrer Region zu übernehmen und zu mobilisieren. Meistens wurde ein Ersatzgouverneur eingesetzt, weil sein Vorgänger ein anderes Amt (etwa das eines Ministers in der Zentralregierung) übernommen hatte oder wegen Vertrauensverlust entlassen worden war. In keinem einzigen Fall beehrte ein absezierter Gouverneur gegen seine Absetzung auf, indem er seinen Posten bei den folgenden regionalen Wahlen zurückeroberte.

<sup>41</sup> Im Jahr 2016 stehen nur sieben Gouverneure zur Wahl; das liegt daran, dass in diesem Jahr gleichzeitig die Wahlen zur Staatsduma stattgefunden haben und das Zentrum eine Überlastung der Wähler vermeiden will.

<sup>42</sup> »Dosročnye wybory gubernatorow mogut ob\*jawit\* ešče w semi regionach Rossii« [Vorgezogene Wahlen der Gouverneure können noch in sieben Regionen Russlands durchgeführt werden], *NEWSru.com* (online), 20.4.2015, <[www.newsru.com/russia/20apr2015/guber.html](http://www.newsru.com/russia/20apr2015/guber.html)> (Zugriff am 24.8.2016).

Die Gouverneurswahlen werden also mit weitem Vorlauf vorbereitet, um genau den von Moskau ausgewählten Nachfolger siegen zu lassen, der in den meisten Fällen ein Mitglied der Regierungspartei Einiges Russland (*Edinaja Rossija*, ER) ist. Die alternativen Bewerber werden von den Gouverneuren sorgfältig durch den »municipalen Filter« ausgesiebt.<sup>43</sup> Der Charakter dieser Wahlen hat sich also von einem Wettbewerb der Kandidaten um das höchste Amt in der Region zu einem Akt der Akklamation für den aktuellen Posteninhaber gewandelt, der zu dem für den Gouverneur optimalen Zeitpunkt anberaumt und von massiven Interventionen in den Wahlprozess begleitet wird.<sup>44</sup>

Kaum verwunderlich ist deswegen, dass es bei fünfzig Wahlgängen nur einen einzigen gab, an dessen Ende der vom Kreml ernannte Gouverneur verlor: In der ortsibirischen Oblast Irkutsk wurde im September 2015 der Oppositionskandidat der Kommunistischen Partei der Russischen Föderation (KPRF) Sergej Lewtschenko zum Gouverneur gewählt. Lewtschenko ist ein erfahrener Politiker, der bereits 2001 zum ersten Mal versucht hatte, das oberste Amt in der Region zu erobern, und knapp in der zweiten Runde gescheitert war.<sup>45</sup> Interessant ist jedoch, dass die ER den Wahlsieg Lewtschenkos ohne Umstände anerkannte. Sowohl sein Rivale als auch ein hochrangiger Parteifunktionär, Sergej Newerow, gratulierten Lewtschenko zu seinem Erfolg.<sup>46</sup> Die Gründe für dieses Verhalten sind einleuchtend: Lewtschenko wird gegenüber dem Zentrum absolut loyal bleiben, denn die KPRF ist schon seit Jahren in das Putin-System integriert; im Unter-

<sup>43</sup> Aleksandr Kynew/Arkadij Ljubarew/Andrej Maksimow, *Na podstupach k federal'nym wyboram 2016* [Vor den föderalen Wahlen 2016], Moskau 2015.

<sup>44</sup> Rostislaw Turowskij/Swetlana Karandašowa, »Gubernatorskie wybory 2014 goda: Konkurentsija, prewraščennaja w plebszit« [Wahlen der Gouverneure 2014: Ein Wettbewerb, der in ein Referendum umgewandelt wurde], *Politcom.ru* (online), 22.9.2014, <<http://politcom.ru/18096.html>> (Zugriff am 1.8.2016).

<sup>45</sup> »Wtoroj tur wyborow gubernatora Irkutskoj oblasti projdet 27 sentjabrja« [Der zweite Wahlgang der Wahl des Gouverneurs der Oblast Irkutsk findet am 27. September statt], *BBC.com* (online), 14.9.2015, <[www.bbc.com/russian/rolling\\_news/2015/09/150914\\_rm\\_irkutsk\\_run\\_off](http://www.bbc.com/russian/rolling_news/2015/09/150914_rm_irkutsk_run_off)> (Zugriff am 24.8.2016).

<sup>46</sup> Marina Baltačewa/Michail Mokšin, »Pobeda Lewčenko dokazywaet rost konkurentsii na wyborach« [Der Wahlsieg von Lewtschenko beweist den Anstieg des Wettbewerbs bei den Wahlen], *vz.ru* (online), 28.9.2015, <[www.vz.ru/politics/2015/9/28/769197.html](http://www.vz.ru/politics/2015/9/28/769197.html)> (Zugriff am 14.8.2016).

schied zu vielen anderen Gouverneuren kann er sich aber auf einen deutlich höheren Rückhalt in der Bevölkerung und in den regionalen Eliten stützen.<sup>47</sup>

Die Bereitschaft Moskaus, die Niederlage im Fall Lewtschenko hinzunehmen, wirft ein Licht auf das Dilemma, das für die russische Führung mit dem existierenden Wahlsystem verbunden ist: Das etablierte Verfahren mag zwar eine Lösung für das Problem der Loyalität sein (Politiker, die für Moskau inakzeptabel sind, werden nicht zu Gouverneuren; Gouverneure haben Angst, entlassen zu werden), aber nicht für die Erfordernisse einer effektiven Wirtschaftspolitik und eines Mindestmaßes an Legitimität. Einerseits führt die Ausschaltung aller Oppositionspolitiker dazu, dass die Bevölkerung die Wahlen nicht als legitim empfindet. Andererseits fehlen dem Gouverneur die Anreize, sich für die Verbesserung der Wirtschaftslage einzusetzen. Diese Konstellation ist nicht neu und wurde bereits in den 2000er Jahren beobachtet. Damals spielte die ökonomische Situation in den Regionen keine maßgebliche Rolle bei der Auswahl der Gouverneure – der Kreml schien lediglich auf deren Loyalität und Fähigkeit zu schauen, positive Ergebnisse bei den föderalen Wahlen zu generieren.<sup>48</sup> Da mit der Krise, die seit 2014 anhält, die Kriterien Legitimität und wirtschaftspolitische Kompetenz deutlich wichtiger geworden sind, sucht das Zentrum nach Wegen, die Wahlen zum einen ebenso zu kontrollieren wie früher, zum anderen aber sicherzustellen, dass das Wunschresultat ohne allzu starke Manipulationen erzielt wird und sich die Gouverneure für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage einsetzen.

Um das erstgenannte, das Legitimitätsziel zu erreichen, bemüht sich die Zentralregierung seit 2014, zumindest die Illusion eines wettbewerblichen politischen Systems zu schaffen, etwa indem den Gouverneuren eine Obergrenze an Wählerstimmen vorgegeben wird, die sie idealerweise erreichen müssen bzw. dürfen. Für die Wahlen 2014 wurde den Regionschefs nach Medienangaben informell empfohlen, zwischen 60 und 75 Prozent der Stimmen auf sich zu vereinen.<sup>49</sup> 2015 mussten die Gouverneure darauf verzichten,

selbst den ersten Platz in den Listen der Regierungspartei zu den Wahlen der regionalen Parlamente einzunehmen, die in Russland nach dem Verhältniswahlrecht erfolgen (siehe Kasten 3).<sup>50</sup>

### Kasten 3

#### Die Rolle der Gouverneure bei regionalen Wahlen

In Russland ist es den hochrangigen Beamten der Exekutive verboten, Abgeordnete zu werden. Trotzdem ist es oft so, dass diese Beamten (Minister, Gouverneure usw.) bei Wahlen nach dem Verhältniswahlrecht auf dem ersten Platz in den Parteilisten figurieren. Nach dem Sieg ihrer Partei verzichten sie auf ihr Mandat, das dann automatisch der nächste Kandidat auf der Liste erhält. Diese Rolle der Gouverneure im Wahlkampf wird als »Dampflokomotive« (*parowoz*) bezeichnet: Der Gouverneur »zieht« die ganze Parteiliste zum Sieg, entweder durch seine Popularität, oder weil auf diese Weise den Staatsbediensteten ein deutlich stärkeres Signal gesandt wird, die Regierungspartei mit allen Mitteln (auch Wahlmanipulationen) zu unterstützen. Da der Gouverneur aber von Anfang an nicht beabsichtigt, in das Parlament gewählt zu werden, reduziert dieses System die Legitimität der regionalen Volksvertretungen, wo am Ende Abgeordnete Sitze einnehmen, die den Wählern kaum bekannt waren.

In einigen Regionen wurde von den Gouverneuren erwartet, dass sie ihren Herausforderern helfen, den »municipalen Filter« zu überstehen. Sie sollten den Abgeordneten der Partei ER empfehlen, den Oppositionskandidaten im Bewerbungsverfahren ihre Unterschrift zu geben. Das geschah zum Beispiel in der Stadt Moskau im Jahr 2013. Dort war es die ER, die es dem Oppositionspolitiker Aleksej Nawal'nyj ermöglichte, an der Wahl zum Bürgermeister teilzunehmen.<sup>51</sup> Dieser Fall ist allerdings eine Ausnahme, denn mit Nawal'nyj wurde ein tatsächlicher Putin-Kritiker

<sup>47</sup> Elena Muchamedšina, »Irkutsk za kommunista« [Irkutsk unterstützt einen Kommunisten], in: *Wedomosti*, 27.9.2015.

<sup>48</sup> Ora John Reuter/Graeme Robertson, »Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments«, in: *Journal of Politics*, 74 (Oktober 2012) 4, S. 1023–1037.

<sup>49</sup> Andrej Pertsew, »Gubernatorow ułožili w sroki« [Für Gouverneure wurden Termine gesetzt], in: *Kommersant*, 16.6.2014.

<sup>50</sup> Aleksandr Kynew, »Obnowlennaja elektoral'naja politika Kremlja i regiony: Staroe nowoe i nowoe staroe« [Die erneuerte Wahlpolitik des Kreml und die Regionen: Das alte Neue und das neue Alte], in: *Neprikosnowennyi Zapas*, 5 (Oktober 2015), S. 43–56.

<sup>51</sup> Siehe Oleg Kašin, »Počemu Kreml pustil kandidatow Chodorkowskogo na wybory« [Warum ließ der Kreml die von Chodorkowskij unterstützten Kandidaten zu?], *Slon.ru* (online), 18.8.2016, <<https://slon.ru/posts/72176>> (Zugriff am 18.8.2016).

zur Kandidatur zugelassen. Die Bewerbung von Vertretern der sogenannten »systemischen Opposition« (also der Parteien, die sich, wie die KPRF, zwar einer regierungskritischen Rhetorik bedienen, aber durchaus bereit sind, mit dem Regime Putin zu kooperieren) scheint jedoch vom Zentrum fast immer erwünscht zu sein. In einigen Fällen berichteten die Repräsentanten der »systemischen Opposition« sogar von Angeboten der regionalen Regierung, beim Sammeln der Unterschriften der Kommunalräte behilflich zu sein.<sup>52</sup> Es gibt aber auch Gegenbeispiele: 2015 bedauerte der stellvertretende Leiter der Präsidialadministration Wjatscheslaw Wolodin öffentlich den Tatbestand, dass in einigen Regionen die Vertreter der »parlamentarischen Parteien« (also der »systemischen Opposition«) von der passiven Wahlteilnahme ausgeschlossen worden seien. Deren Abwesenheit habe die Legitimität der Wahlen reduziert.<sup>53</sup>

Für die Gouverneure allerdings ist dieser Ansatz der föderalen Regierung höchstproblematisch. Erstens schließt er grundsätzlich nicht aus, dass es zu Fällen wie in Irkutsk kommt. Das ist für die föderale Regierung kein Problem, solange die Sieger die »systemische Opposition« vertreten. Aber für den einzelnen Gouverneur ist natürlich die Niederlage mit beträchtlichen politischen Kosten verbunden. Zweitens dienen die hohen Zustimmungsraten bei Wahlen in Autokratien auch einem anderen Zweck – sie signalisieren den Staatsbediensteten, dass der Machtinhaber die völlige Kontrolle besitzt und deswegen Loyalität die beste Strategie ist.<sup>54</sup> Wenn die Gouverneure mit einer kleinen Mehrheit wiedergewählt werden, wird das Signal schwächer: Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes werden dann eher bereit sein, die potentiellen Rivalen der Verwaltungschefs zu unterstützen. Moskau geht aber die Gouverneure hart an, denen es nicht gelingt, eliteninterne Konflikte in den Regionen zu vermeiden. Öffentliche Konfrontationen können eine Entlassung wegen Vertrauensverlust nach sich ziehen.

Auch für die lokalen Eliten ist die Entfaltung pluralistischer Strukturen in der Politik der Region oft inakzeptabel. Der Fall Lewtschenko ist wiederum ein gutes Beispiel dafür. Obwohl Moskau den Erfolg des KPRF-Manns erkennbar tolerierte, wendeten sich die Bürgermeister der Städte der Region im August 2016 mit scharfer Kritik gegen ihn.<sup>55</sup>

Das Zentrum profitiert also davon, dass die regionale Politik etwas pluralistischer wird, zumal es letztlich die Kontrolle behält und die »nicht-systemische« Opposition nach wie vor ausgeschlossen ist. Die Gouverneure dagegen fühlen sich durch diesen Trend höheren Risiken ausgesetzt. Deswegen neigen sie dazu, die Maßgaben des Zentrums, die auf eine Erhöhung ihrer Legitimität gerichtet sind, zu ignorieren. Bei den Wahlen im Jahr 2014 haben die Gouverneure im Durchschnitt 77 Prozent der Stimmen erhalten – mehr als von Moskau empfohlen wurde. In der Hälfte der Regionen lag der Stimmenanteil zugunsten des Amtsinhabers bei über 80 Prozent. Die Machthaber in den Föderationssubjekten scheuten sich unverändert nicht davor, die »administrative Ressource« einzusetzen, um sich die absolute Mehrheit zu sichern.<sup>56</sup> Ein Jahr später, 2015, belief sich der durchschnittliche Stimmenanteil auf 73 Prozent, in sechs Regionen betrug er immer noch über 80 Prozent. Auch der Appell an die Gouverneure, bei Wahlen zu den Regionalparlamenten auf Spitzenpositionen in den Parteilisten zu verzichten, wurde 2015 nur in einem von elf Fällen erhört.<sup>57</sup> Paradoxe Weise lassen die Gouverneure in ihrem Machtbereich weniger Wettbewerb zu, als es sich selbst der zentralistische russische Staat wünscht.

Das bedeutet natürlich nicht, dass die Verwaltungschefs der Regionen die vom Zentrum vorgegebenen Ziele grundsätzlich ignorieren. Sie sind im Gegenteil meist übereifrig, wenn sie den Eindruck haben, dass Moskau gewisse Handlungen erwartet. 2014, nach dem Ausbruch der Krim-Krise, gingen zum Beispiel die offiziellen Repräsentanten vieler Regionen in ihrer antiwestlichen Propaganda deutlich weiter als die Regierung in Moskau. In Nordossetien etwa wurde im

52 Aleksandr Litoj/Julija Jakowlewa, »Dirižiruemaja konkurentstva« [Der dirigierte Wettbewerb], *RBC.ru* (online), 24.7.2013, <[www.rbc.ru/newspaper/2013/07/24/56c16bc89a7947299f72e059](http://www.rbc.ru/newspaper/2013/07/24/56c16bc89a7947299f72e059)> (Zugriff am 1.9.2016).

53 »Wolodin: Wybory dolžny byt' konkurentnymi i legitimnymi« [Wolodin: Die Wahlen müssen wettbewerblich und legitim sein], *RIA Nowosti* (online), 31.1.2015, <<http://ria.ru/politics/20150131/1045217989.html>> (Zugriff am 15.8.2016).

54 Scott Gehlbach/Alberto Simpser, »Electoral Manipulation as Bureaucratic Control«, in: *American Journal of Political Science*, 59 (Januar 2015) 1, S. 212–224.

55 Andrej Winokurow, »Irkutskoe wosstanie merow« [Irkutsker Aufstand der Bürgermeister], *Gazeta.ru* (online), 29.8.2016, <[www.gazeta.ru/politics/2016/08/29\\_a\\_10165115.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2016/08/29_a_10165115.shtml)> (Zugriff am 1.9.2016).

56 Michail Rubin, »Protsenty, perechodjaščie w owatsii« [Wählerstimmenanteil, der zu Ovationen führt], *RBC* (online), 14.9.2014, <[www.rbc.ru/newspaper/2014/09/16/56bdb6d9a7947299f72c95b](http://www.rbc.ru/newspaper/2014/09/16/56bdb6d9a7947299f72c95b)> (Zugriff am 15.7.2016).

57 Vgl. Kynew, »Obnowlennaja elektoral'naja politika« [wie Fn. 50].



April 2014 ein »Museum der Verbrechen der USA und der Nato« eröffnet, wo die ganze Geschichte der Vereinigten Staaten als eine »ununterbrochene Kette von Verbrechen« beschrieben wird.<sup>58</sup> Auf eine antiwestliche Rhetorik wird nach wie vor auch in den Diskussionen über die wirtschaftliche Lage zurückgegriffen. Der Gouverneur von Samara Nikolaj Merkuschin reagierte 2016 in einem Gespräch mit seinen Wählern auf eine Frage nach den jahrelang nicht gezahlten Löhnen mit der Behauptung, die Fragesteller seien vom amerikanischen Botschafter aufgehetzt worden.<sup>59</sup>

Die Gouverneure zeigen diesen vorauseilenden Eifer aber nur in den Fällen, in denen die Erfüllung der Erwartungen des Kreml nicht ihre Machtposition schwächt. Mit anderen Worten, sie unterstützen diejenigen Elemente der Moskauer Politik, die den russischen Autoritarismus konsolidieren, sind aber zurückhaltend, wenn die Zentralregierung eine gewisse Intensivierung des politischen Wettbewerbs erwartet.

Das Zentrum unternimmt noch andere Schritte, um die Legitimität des politischen Systems der Russischen Föderation zu erhöhen, insbesondere in einem für es selbst kritischen Entscheidungsbereich – den föderalen Wahlen. Moskau betrachtet, wie erwähnt, seit den 2000er Jahren die Fähigkeit der obersten Regionalbeamten, hohe Zustimmungsraten für die ER zu erzielen, als sehr wichtiges Kriterium bei der Beurteilung der Arbeit der Gouverneure. Das Problem bestand allerdings darin, dass Letztere bei der Erfüllung dieses von Moskau vorgegebenen Ziels ein einziges Instrument verwendeten – die Wahlmanipulation. In den meisten Regionen war es angesichts der Passivität der Bevölkerung und der vollständigen Kontrolle der Gouverneure über die lokale Bürokratie am einfachsten, diesen Weg zu gehen, was – wie die Proteste im Winter 2011/12 gezeigt haben – natürlich zu erheblichen Legitimitätsverlusten führte. Die von Moskau gewünschten Wahlergebnisse können in vielen Regionen auch ohne massive Eingriffe in den

Wahlprozess erreicht werden. Jedoch erfordert dies von den Gouverneuren deutlich mehr Engagement: Sie müssen sich aktiv an der Wahlkampagne beteiligen, ihre Netzwerke für legale Wählermobilisation benutzen und so weiter, ein Mehraufwand, den zu betreiben sie wenig motiviert waren. Da für die Wahlen zur Staatsduma ein Verhältniswahlssystem gilt, wurde die Parteiliste der ER in Moskau von der Parteiliste ohne Berücksichtigung regionaler Interessen aufgestellt.

Um die Gouverneure zu einer stärkeren Partizipation zu bewegen, wurde das Wahlsystem 2013 geändert und ein Mischwahlssystem eingeführt, bei dem die Hälfte der Abgeordneten in Einerwahlkreisen gewählt wird.<sup>60</sup> Auf diese Weise haben jetzt die Gouverneure eine Möglichkeit, ihren eigenen Abgeordneten in den Einerwahlkreisen zu einem Mandat für die Staatsduma zu verhelfen, und somit mehr Anreize, sich an den Wahlen zu beteiligen. Eine ähnliche Aufgabe haben die Vorwahlen (Primaries) der ER, die ebenfalls auf eine Initiative des Zentrums zurückgehen. Die Beteiligung an diesen Vorwahlen ist sehr gering, ein bestimmtes Quantum wird in der Regel durch die Mobilisierung abhängiger Wähler (Rentner, Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes usw.) durch lokale und regionale Behörden sichergestellt.<sup>61</sup> Die Gouverneure können jetzt selbst entscheiden, wie intensiv sie die Mobilisierung betreiben, um gewisse Kandidaten zu unterstützen, und haben dadurch Einfluss darauf, wer in die Staatsduma gewählt wird.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Michail Winogradow, »Top-10 ljubopytnych sobytij w rossijskich regionach« [Die Top-10 der interessantesten Ereignisse in den russischen Regionen], *Slon.ru* (online), 12.5.2014, <[https://slon.ru/russia/top\\_10\\_lyubopytnykh\\_sobytyj\\_v\\_rossijskikh\\_regionakh\\_aprel\\_2014-1096728.xhtml](https://slon.ru/russia/top_10_lyubopytnykh_sobytyj_v_rossijskikh_regionakh_aprel_2014-1096728.xhtml)> (Zugriff am 1.6.2016).

<sup>59</sup> »Gubernator Samarskoj oblasti ob"jasnil kogda budut vyplaceny dolgi po zarplate: Nikogda« [Gouverneur von der Oblast Samara erklärte, wann die Lohnschulden zurückgezahlt werden – Nie], *Meduza.io* (online), 23.8.2016, <<https://meduza.io/short/2016/08/23/gubernator-samarskoj-oblasti-ob-yasnil-kogda-vyplatyat-dolgi-po-zarplate-nikogda>> (Zugriff am 23.8.2016).

<sup>60</sup> Das im Jahr 2016 gültige Wahlsystem sieht wie folgt aus: Die Staatsduma besteht aus 450 Abgeordneten. Russland ist in 225 Einerwahlkreise unterteilt. Die Einwohner des Kreises geben ihre Stimme für einen Kandidaten ab. Der Kandidat, der die einfache Mehrheit der Stimmen gewinnt, erringt einen Sitz in der Staatsduma. Außerdem stimmt jeder Wähler für eine Parteiliste ab, wonach proportional zu den Wählerstimmen die verbleibenden 225 Mandate verteilt werden.

<sup>61</sup> Zum Beispiel in Jaroslawl, wo die stellvertretende Bürgermeisterin im Jahr 2016 die Leiter der Schulen und Kindergärten dazu verpflichtete, die Teilnahme ihrer Mitarbeiter an einer Vorwahl sicherzustellen, Marija Markutina/Elizaweta Antonowa, »Činowniki podključilis k mobilizatsii graždan na prajmeriz »Edinoj Rossii«« [Die Beamten nahmen an der Mobilisierung der Bürger für die Teilnahme an Vorwahlen von ER teil], *RBK.ru* (online), 12.5.2016, <[www.rbc.ru/politics/12/05/2016/573472499a79478dfaf3773b](http://www.rbc.ru/politics/12/05/2016/573472499a79478dfaf3773b)> (Zugriff am 1.9.2016).

<sup>62</sup> Grigorij Golosow, »Ničego lišnego: Kar w rossijskoj politike zaroždaetsja konkurencijsija« [Nichts Persönliches: Von dem Entstehen des Wettbewerbs in der russischen Politik], *Slon.ru* (online), 23.5.2016, <<https://slon.ru/posts/68395>> (Zugriff am 1.8.2016).

Das immer komplexere System der Anreize für die Gouverneure hat bis dato also nur ein klares Ergebnis hervorgebracht: Moskau entscheidet nach wie vor, wer Verwaltungschef einer Region wird, und behält die Kontrolle über die regionalen Wahlen. Aber die Motivation der Gouverneure, eine effiziente Wirtschaftspolitik zu praktizieren, und Schritte zu vermeiden, die die Bevölkerung als illegitim empfindet, wird nicht stark genug gefördert, um die erwünschte Wirkung zu erzielen.

Das bedeutet nicht, dass es grundsätzlich unmöglich ist, solche Anreize zu schaffen. Zum Beispiel könnte man die Karriere der Gouverneure primär an ihre Leistung beim Erzeugen von wirtschaftlichem Wachstum binden und die aus dieser Sicht schlecht agierenden Amtsinhaber konsequent entlassen. Dieser Ansatz wurde in den letzten Jahrzehnten in China verfolgt und hat dort maßgeblich zum ökonomischen Aufschwung beigetragen.<sup>63</sup> In Russland wird dagegen ein sehr komplexes System zur Bewertung der Gouverneure herangezogen, das mit sehr vielen Indikatoren versehen und politisch manipulierbar ist.<sup>64</sup> Ein zumindest partieller Verzicht des Zentrums auf die Kontrolle über die Wahlen würde Anreize für die Gouverneure schaffen, sich um die ökonomische Lage ihrer Region stärker zu kümmern, weil sie sich in dem dann intensiveren politischen Wettbewerb gegen die Opposition durchsetzen müssten.

Beide Schritte haben aber einen aus der Perspektive der Zentralregierung erheblichen Nachteil: Sie würden die Kontrolle auch über die Gouverneure reduzieren. Wahlen die tatsächlich frei abliefen, könnten zu einem Sieg der Opposition führen; und würden die Gouverneure nur anhand der Wirtschaftsindikatoren bewertet, brächte sich Moskau um die Möglichkeit, die aus anderen Gründen unerwünschten, aber wirtschaftlich effizienten Statthalter in den Regionen loszuwerden. Zu einem solchen Tausch ist die russische Zentralregierung offensichtlich nicht bereit.

## Korruptionsaffären

Die Anreize für die Gouverneure, in ihren Regionen eine unabhängige Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sind im Laufe der Krise aus einem anderen Grund sogar geringer geworden. In der Vergangenheit war eine Entlassung das Schlimmste, womit ein Gouverneur rechnen musste. Seit dem Ausbruch der Krise wurden allerdings bereits drei Gouverneure (Aleksandr Choroschawin aus Sachalin im März 2015; Wjatschew Gajzer aus Komi im September 2015 und Nikita Belych aus Kirow im Juli 2016) wegen Korruptionsdelikten verhaftet. Alle drei Absetzungen stießen auf ein breites Medieninteresse (zum Beispiel berichteten die Fahnder detailliert über die Haus- und Bürodurchsuchungen bei den Gouverneuren und über die gefundenen wertvollen Gegenstände und Bargeld). Die Verhaftungen schienen selbst für hochrangige russische Politiker unerwartet zu sein.<sup>65</sup> Alle drei Verwaltungschefs waren mit einer großen Mehrheit in ihr Amt gewählt worden, Gaizer mit rund 80 Prozent der Stimmen, Belych mit etwa 70 Prozent, bzw. noch vom Präsidenten ernannt worden (Choroschawin). Gaizer und Choroschawin waren hochrangige Mitglieder der ER; 16 Tage vor seiner Verhaftung hatte Gaizer Putin noch bei einem offiziellen Besuch in China begleitet. Dazu kommt der Fall von Nikolaj Demin, dem Gouverneur von Brjansk, der 2014 von Putin entlassen und 2015 wegen Untreue zu einer Gefängnisstrafe verurteilt wurde. Auch andere kommunale und regionale Beamte in Russland müssen mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit mit einer Gefängnisstrafe rechnen: 2015/16 wurden bereits 13 Bürgermeister verurteilt, davon nur drei zu einer Bewährungsstrafe; in einem Fall wurde ein Bürgermeister zu 12,5 Jahren Haft verurteilt.<sup>66</sup>

Für die Welle der Arreste gibt es zwei Erklärungen: Erstens kann die Bestrafung einzelner Gouverneure eine Signalwirkung auf alle übrigen Verwaltungschefs in den Regionen haben und diese dazu veranlassen, mehr Loyalität zu demonstrieren. Dass die Auswahl der Bestraften willkürlich erscheint, verstärkt diesen Effekt noch. In einem Land mit solch extrem hoher

<sup>63</sup> Hongbin Li/Li-An Zhou, »Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China«, in: *Journal of Public Economics*, 89 (September 2005) 9–10, S. 1743–1762.

<sup>64</sup> Natalja Gorodetskaja/Oleg Sapozkow, »Gubernatoram utočnjat sfery otwetstwenosti« [Die Verantwortungsbereiche der Gouverneure werden geklärt], in: *Kommersant*, 25.8.2016.

<sup>65</sup> »Aresty dejstwujuščich gubernatorow« [Arreste der amtierenden Gouverneure], in: *Nezawisimaja Gazeta*, 30.12.2015.

<sup>66</sup> »Trinadsat' prigovorow rossijskim meram za nepolnye dwa goda« [Dreizehn Verurteilungen russischer Bürgermeister in weniger als drei Jahren], *Meduza.io* (online), 4.8.2016, <<https://meduza.io/short/2016/08/04/13-prigovorov-rossijskim-meram-za-nepolnye-dva-goda-v-odnoy-kartinke>> (Zugriff am 20.8.2016).

Korruption und so intransparenten Gesetzen wie Russland kann fast jeder Politiker wegen Korruption belangt werden. Das bedeutet, dass die föderale Regierung immer eine Möglichkeit hat, Strafverfahren gegen einen unerwünschten Gouverneur einzuleiten – niemand ist vor diesem Risiko geschützt. Das Zentrum erwartet mehr als passive Loyalität. Die Gouverneure sollen das Gefühl haben, um das Wohlwollen des Kreml konkurrieren zu müssen. Außerdem will Moskau die höchsten Beamten in den Regionen offenbar dazu bewegen, ihre Rent-Seeking-Aktivitäten im Zuge der Krise zu reduzieren und einen bescheideneren Lebensstil zu pflegen, um die öffentliche Unzufriedenheit nicht zu steigern.<sup>67</sup>

Zweitens sind diese Affären Ausdruck des Kampfs zwischen Interessengruppen. Selbst in den 2000er Jahren, als das wirtschaftliche Wachstum das politische System der Russischen Föderation erheblich stabiler werden ließ, war es keine Seltenheit, dass Gouverneure von anderen Gruppen in ihren Regionen oder auf der Ebene der Föderation in Frage gestellt wurden.<sup>68</sup> Die persönlichen Konsequenzen dieser Angriffe für die Gouverneure waren, wie gesagt, deutlich weniger gravierend als in der Zeit der Krise, aber die sinkenden Ressourcen könnten zu einer Intensivierung und Verstärkung des Umverteilungskampfs führen. Gleichzeitig gewinnen die russischen Sicherheitskräfte an Bedeutung, was allgemein auf die Entwicklung des russischen Regimes zurückzuführen ist; sie können ihren steigenden Einfluss auch gegen die Gouverneure wenden.<sup>69</sup> Jedoch ist es selbst in diesem Fall unwahrscheinlich, dass derartige Aktivitäten der Sicherheitskräfte ohne die Zustimmung des Kreml erfolgt sind.

Die Arreste der Gouverneure könnten hypothetisch auch als Teil einer gezielten Antikorruptionskampagne der Zentralregierung gedeutet werden. Solche Maßnahmen sind während einer Krise stets eine attraktive Option für den Kreml, denn die russische Bevölkerung begrüßt immer ein hartes Vorgehen

gegen die Korruption. Die Zahl der Beamten, die wegen Bestechlichkeit, Unterschlagung und ähnlichen Delikten bestraft wurden, ist in den letzten Jahren tatsächlich stark gestiegen, wobei nicht nur Gouverneure, sondern auch Beamte der föderalen Ebene und sogar Mitarbeiter der Sicherheitsdienste ins Visier der Justiz gerieten. Das bedeutet aber keineswegs, dass Korruption grundsätzlich nicht mehr toleriert wird: Das Zentrum ist vor allem an der öffentlichkeitswirksamen Bestrafung einzelner Täter interessiert. Die meisten Politiker und Beamte können nach wie vor unbehelligt vom Bestechungsgeld profitieren. Der Kampf gegen die Korruption scheint für die Führung in Moskau also eher ein Vorwand für bestimmte Maßnahmen zu sein als ein tatsächlich verfolgtes politisches Ziel.

Die Folgen der skizzierten Entwicklungen für das Verhalten der Gouverneure scheinen eindeutig zu sein: Die Bereitschaft, individuelle, von Vorgaben des Zentrums losgelöste Initiativen zu ergreifen, auch in Sachen Wirtschaftspolitik, schwindet weiter. Denn das Risiko, von den Strafverfolgungsbehörden im Zusammenhang mit solchen Initiativen angegriffen zu werden, betrachten die Gouverneure als zu hoch. Der sicherste Weg ist also, keine selbständigen Handlungen zu unternehmen und nur blind die Anweisungen aus Moskau zu implementieren. Dass die Zentraladministration Anreize für eine entsprechende Güterabwägung setzt, bedeutet, dass auch sie bei der Wahl zwischen Kontrolle und Impulsen für eine bessere Wirtschaftspolitik Ersterem den Vorzug gibt.

## Personalpolitik

Ein anderer Weg, die Leistung der Gouverneure zu verbessern oder deren Loyalität zu stärken, besteht darin, neues Personal für die Führung der Regionen mit einem geeigneten biografischen Hintergrund auszuwählen. Wenn zum Beispiel das Ziel Vorrang hat, die Loyalität zu fördern, könnten Gouverneure ernannt werden, die besonders enge Verbindungen mit der Elite auf föderaler Ebene besitzen. Bereits in den 2000er Jahren versuchte das Zentrum seine Kontrolle über die regionalen Führungsschichten auch dadurch zu erhöhen, dass in vielen Regionen »Außen-seiter«, das heißt Politiker, die aus einem anderen Teil Russlands stammten und deswegen in dem designierten Verwaltungsbereich der Föderation nicht vernetzt waren, zu Gouverneuren ernannt wurden. Die wirtschaftspolitischen Konsequenzen dieser Politik waren

<sup>67</sup> »Arest gubernatora Gajzera: Kriminal ili politika?« [Verhaftung des Gouverneurs Gajzer: Verbrechen oder Politik?], *BBC.com* (online), 21.9.2015, <[www.bbc.com/russian/russia/2015/09/150921\\_russia\\_governor\\_arrest](http://www.bbc.com/russian/russia/2015/09/150921_russia_governor_arrest)> (Zugriff am 24.8.2016).

<sup>68</sup> Vgl. Alexander Libman/André Schultz/Thomas Graeber, »Tax Return as a Political Statement«, in: *Review of Law and Economics*, 12 (Juli 2016) 2, S. 377–446.

<sup>69</sup> Andrej Winokurow, »Gubernatory prebywajut w stresse« [Die Gouverneure sind gestresst], *Gazeta.ru* (online), 6.10.2015, <[www.gazeta.ru/politics/2015/10/05\\_a\\_7796975.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2015/10/05_a_7796975.shtml)> (Zugriff am 24.8.2016).

eher negativ.<sup>70</sup> Vor diesem Hintergrund wäre es nachvollziehbar, wenn die Herausforderung der Wirtschaftskrise zu einer Änderung der Auswahlkriterien für die Gouverneure führen würde.

Die Jahre 2014/15 bieten jedoch keine Anhaltspunkte für solche Änderungen. Die meisten neuen Gouverneure haben einen für Russland typischen Hintergrund für diesen Posten: Sie stammen aus der Region selbst oder aus einer Nachbarregion und haben eine langjährige Karriere als Beamter, Politiker oder (in wenigen Fällen) Unternehmer hinter sich. Nur in einigen Regionen (wie Orjol, Wolgograd und Stawropol im Jahr 2014) wurden Außenseiter zu Gouverneuren gewählt. Nur zwei der neuen Verwaltungschefs (Aleksandr Belozertsew in Pensa und Andrej Botscharow in Wolgograd) haben einen militärischen Background, aber auch sie haben die Streitkräfte vor mindestens einem Jahrzehnt vor ihrer Ernennung verlassen.

Die Situation änderte sich allerdings im Jahr 2016. Im Februar wurde mit Aleksej Djumin ein Mann zum Gouverneur von Tula berufen, der einen Großteil seiner Karriere im FSO (dem föderalen Dienst, der für die persönliche Sicherheit des Präsidenten und der hochrangigen Beamten zuständig ist) gearbeitet hatte, wo er einige Jahre als persönlicher Adjutant von Putin für dessen Sicherheit verantwortlich war.<sup>71</sup> Im Juli 2016 wurden zwei weitere frühere Beamte von Sicherheitsdiensten zu Gouverneuren ernannt: in Kaliningrad Evgenij Zintschew, zuvor Leiter des dortigen Büros des russischen Sicherheitsdienstes FSB (er verließ allerdings nur wenige Monate später freiwillig dieses Amt), und in Jaroslawl Dmitrij Mironow, ehemaliger Mitarbeiter des FSO und des Innenministeriums und ebenfalls zeitweilig für die Sicherheit des Präsidenten zuständig.<sup>72</sup> Diese Ernennungen scheinen

ein Indiz dafür zu sein, dass das Zentrum dem Faktor Loyalität immer mehr Gewicht zumisst. Ob sie aber tatsächlich repräsentativ sind für einen neuen Trend in der Personalpolitik des Kreml, ist zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie (Oktober 2016) nicht klar. Wenn ja, muss von einer noch geringeren Bereitschaft der Gouverneure ausgegangen werden, eine selbständige Wirtschaftspolitik zu lancieren.

<sup>70</sup> Vgl. André Schultz/Alexander Libman, »Is there a Local Knowledge Advantage in Federations: Evidence from a Natural Experiment«, in: *Public Choice*, 162 (Januar 2015) 1, S. 25–42; Alexander Libman/Vladimir Kozlov/André Schultz, »Roving Bandits in Action: Outside Option and Governmental Predation in Autocracies«, in: *Kyklos*, 65 (2012) 4, S. 526–562.

<sup>71</sup> Oleg Kašin, »Nowaja »semja«? Začem Wladimir Putin otdal Tulu swoemu ochranniku« [Die neue »Familie«? Warum hat Putin Tula seinem Sicherheitsbeamten gegeben], *Slon.ru* (online), 4.2.2016, <<https://slon.ru/posts/63467>> (Zugriff am 3.7.2016).

<sup>72</sup> »Wse perestanowrki wo wlasti w četverg, 28 ijulja« [Alle Machtverschiebungen am Donnerstag, dem 28. Juli], *Meduza.io* (online), 28.7.2016, <<https://meduza.io/feature/2016/07/28/vse-perestanovki-vo-vlasti-v-četverg-28-iyulya>> (Zugriff am 28.7.2016); »Nowyj gubernator okazalsja bywšim ochranni-

kom Putina« [Der neue Gouverneur erwies sich als der alte Sicherheitsbeamte Putins], *Slon.ru* (online), 30.7.2016, <<https://slon.ru/posts/71486>> (Zugriff am 30.7.2016); Andrey Pertsev, »Following Orders: Putin's New Strongmen Governors«, *Carnegie Moscow Center* (online), 3.8.2016, <<http://carnegie.ru/commentary/2016/08/03/following-orders-putin-s-new-strongmen-governors/j3ea>> (Zugriff am 3.8.2016).

## Alternative Steuerungsmechanismen

Wenn die russische Regierung es für unmöglich hält, die Anreizstruktur für die Gouverneure so zu ändern, dass damit die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Wirtschaftspolitik geschaffen werden, dürfte es aus ihrer Sicht plausibel sein, andere Akteure zu beauftragen, sich um die sozioökonomische Lage in den russischen Regionen zu kümmern. Seit 2012 gibt es in Russland föderale Ministerien, die für gewisse Regionen zuständig sind. Sie haben den Auftrag, das Wirtschaftswachstum in den jeweiligen Landesteilen anzukurbeln, und sind dafür mit breiten Kompetenzen ausgestattet. Es geht um Föderationssubjekte, die Moskau als strategisch wichtig betrachtet: So wurde 2012 das Ministerium für die Entwicklung des Fernen Ostens gegründet, 2014 das Ministerium für die Angelegenheiten der Krim (aufgelöst 2015) und im gleichen Jahr das Ministerium für die Angelegenheiten des Nordkaukasus. Das hier zu beobachtende Pooling von Ressourcen in wenigen Ministerien entspricht generell der Vorstellung der russischen Führung darüber, wie politische Maßnahmen effizient durchzusetzen sind: Man hat mehr Vertrauen zu einem zentralistischen Mechanismus als zu einer eigenständig in den Regionen gestalteten Wirtschaftspolitik.<sup>73</sup>

### Ministerium für die Entwicklung des Fernen Ostens

Von den drei Ministerien ist das Ministerium für den Fernen Osten (*Minwostokrazwitiija*) besonders stark auf wirtschaftliche Entwicklung fokussiert. Das wichtigste Projekt des Ministeriums sind die sogenannten TORs (*territorija operežajuščego razwitiija*, Territorien der fortgeschrittenen Entwicklung), eine neue Gattung der Sonderwirtschaftszonen, die in den Regionen des Fernen Ostens gegründet wurden. Die ersten TORs nahmen im Jahr 2015 ihren Betrieb auf. Die Unternehmen, die innerhalb der TORs tätig sind, genießen eine deutlich geringere Besteuerung, haben das Recht,

ausländische Arbeitskräfte jenseits der von der russischen Regierung vorgesehenen Quoten einzustellen und profitieren von einem vereinfachten Zugang zu Grundstücken. Insgesamt wurden bis Mitte 2016 zwölf TORs gegründet.

Ein weiteres ambitioniertes Vorhaben des Ministeriums ist der im Oktober 2015 gegründete Freihafen Wladiwostok. Auch dieses Projekt lockt Unternehmen mit einer stark reduzierten Steuerlast, der zollfreien Einfuhr und Ausfuhr von Waren und der Möglichkeit, Visa für ausländische Bürger an der Grenze für eine Dauer von acht Tagen auszustellen.

Ergänzend zu diesen Maßnahmen nahm 2015 die Agentur für die Entwicklung des Humankapitals im Fernen Osten ihre Tätigkeit auf. Sie hat die Aufgabe, Arbeitskräfte in die Region zu ziehen. Seit dem Zusammenbruch der UdSSR leidet der russische Ferne Osten unter einer starken Abwanderung der Bevölkerung zugunsten der zentralen Landesteile der Föderation. Das Ministerium verwaltet auch das Programm »Fernöstlicher Hektar«, das den Russen erlaubt, Grundstücke im Fernen Osten gratis zu bekommen. Dazu kommt noch der 2011 aus der Taufe gehobene staatliche Far East Development Fund, der zur staatlichen Entwicklungsbank Vneschekonombank gehört und Infrastrukturprojekte im Fernen Osten finanziert.

Ob dieses ambitionierte Programm zu einer Verbesserung der Wirtschaftslage im Fernen Osten führt, ist jedoch fraglich. Es sind vor allem zwei Probleme, die das Ministerium lösen muss.

Erstens ist nicht klar, wie der Informationsfluss vom Fernen Osten in das Ministerium in der Hauptstadt organisiert werden kann. Ein Moskauer Ministerium ist natürlich über die Lage in der Region schlechter informiert als die regionale Regierung. Deswegen ist es zweifelhaft, ob die von dem Ministerium vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich den Bedürfnissen der Region entsprechen. Hier steht der technokratische Primat einer zentral gesteuerten Entwicklung einer der Kernthesen der Theorie des Föderalismus entgegen, dass nämlich für Entscheidungen auf regionaler Ebene den dort ansässigen Instanzen der Vorzug zu geben ist, weil diese über ein

<sup>73</sup> Vgl. Barbara Krug/Alexander Libman, »Commitment to Local Autonomy in Non-Democracies: Russia and China Compared«, in: *Constitutional Political Economy*, 26 (Juni 2015) 2, S. 221–245.

Mehr an Wissen verfügen.<sup>74</sup> Diese Theorie wurde auch in Russland von einigen Forschern rezipiert und verbreitet (etwa an den liberalen Think-Tanks und Hochschulen wie dem Gaidar-Institut für Wirtschaftspolitik, der European University in St. Petersburg oder der Higher School of Economics).<sup>75</sup> Aber in der politischen Diskussion und unter den meisten Fachleuten und maßgeblichen Akteuren spielt sie eine eher geringe Rolle. Die Vorstellungen vieler russischer Entscheidungsträger und Experten sind nach wie vor von den alten sowjetischen Denkmustern geprägt, denen zufolge eine Zentralisierung der Ressourcen und Maßnahmen eine wichtige Vorbedingung für Entwicklung ist.<sup>76</sup> Dezentralisierung dagegen wird lediglich mit dem Risiko des Zerfalls des Landes verbunden.<sup>77</sup>

Zweitens besteht keine Garantie, dass die Interaktion des Ministeriums mit den anderen Behörden reibungslos abläuft. Im schlimmsten Fall entpuppt sich das Ministerium als zusätzliche bürokratische Struktur und belastender Faktor für die regionale Wirtschaft, als Apparat, der seine ganze Zeit und Energie den Konflikten mit anderen Dienststellen widmet.

Von diesen beiden Hauptrisiken scheint das Ministerium bis jetzt das zweite am ehesten umschiffen zu können, obwohl der Kampf der neuen Verwaltungsbehörde um eine eigenständige Position innerhalb der föderalen Regierung mehrere Jahre dauerte. Hochrangige russische Beamte haben offen eingeräumt, dass die schon bestehenden föderalen Institutionen sich der Übergabe von Kompetenzen an das Ministerium für die Entwicklung des Fernen Ostens widersetzen.<sup>78</sup> Nichtsdestotrotz hat das Ministerium die Einrichtung der TORs und das Freihafen-Projekt mit Erfolg durchgesetzt. Es stellte zum Beispiel sicher, dass die Sonderwirtschaftszonen nur im Fernen Osten gegründet werden können, obwohl sich das Ministerium für

wirtschaftliche Entwicklung gegen einen solchen exklusiven Status der Region ausgesprochen hatte.<sup>79</sup> Auf diese Weise wurde dem Fernen Osten ein besonderer Wettbewerbsvorteil verschafft, der seiner Entwicklung durchaus dienlich sein könnte. Das Ministerium war natürlich nicht bei allen Vorhaben erfolgreich. So scheiterte es daran, die Kontrolle über den Far East Development Fund an sich ziehen.<sup>80</sup>

Das Problem der Informationsasymmetrie zwischen dem Zentrum und den Regionen ist dagegen scheinbar deutlich schwieriger zu lösen. Der nächstliegende Weg, mit dieser Widrigkeit umzugehen, wäre, sich stärker auf das regionale Personal zu verlassen und die Präsenz des Ministeriums zu dezentralisieren. Im russischen bürokratischen System ergäbe sich in diesem Fall aber eine Unvereinbarkeit des Ziels der Informationsbeschaffung mit dem Ziel, dem Ministerium eine hinreichende Verhandlungsmacht gegenüber anderen Zentralverwaltungen zu sichern. Außerdem bestünde im Fall einer Dezentralisierung des Ministeriums die Gefahr, dass es unter den Einfluss der regionalen Eliten und Gouverneure gerät. Das könnte das Ministerium zu einer Lobbyagentur für herrschende Gruppen vor Ort machen, die, wie bereits beschrieben, selbst nur geringe Anreize haben, sich für das Wirtschaftswachstum in ihrem Territorium einzusetzen. Aus Sicht Moskaus würden dabei auch Loyalitätsprobleme entstehen.

Die Entwicklung des Ministeriums war von diesen Gegensätzen geprägt. Ursprünglich war vorgesehen, das neue Amt – anders als die meisten föderalen Behörden in Russland – nicht in Moskau, sondern in Chabarowsk (der größten Stadt des Föderationskreises Ferner Osten) anzusiedeln. Zum ersten Minister wurde der langjährige Gouverneur von Chabarowsk Wiktor Ischaew ernannt. Ischaews Plan implizierte eine Übergabe von vielen Kompetenzen anderer Ministerien an seine Behörde, einschließlich des Rechts, den Staatsbesitz im Fernen Osten zu verwalten.<sup>81</sup> Die anderen Ministerien lehnten diese Vorschläge aber vehement ab, und Ischaews »bürokratisches Gewicht« war nicht

<sup>74</sup> Friedrich von Hayek, »The Use of Knowledge in Society«, in: *American Economic Review*, 35 (September 1945) 4, S. 519–530.

<sup>75</sup> In den 1990er und frühen 2000er Jahren spielte in diesem Kontext das Institut für Föderalismus in Kazan eine wichtige Rolle.

<sup>76</sup> Vgl. dazu Alexander Libman/Joachim Zweynert, »Ceremonial Science: The State of Russian Economics Seen through the Lense of the Work of Doctor of Science Candidates«, in: *Economic Systems*, 38 (September 2014) 3, S. 360–378.

<sup>77</sup> Jakob Fruchtmann, *Der russische Föderalismus unter Präsident Putin: Diskurse – Realitäten*. Diss. Universität Bremen 2003.

<sup>78</sup> Kirill Mel'nikow/Aleksandr Gabuew, »Bližajšaja zadača – eto peredača polnomočij« [Die nächste Aufgabe ist die Übergabe der Befugnisse], in: *Kommersant*, 17.2.2014.

<sup>79</sup> Petr Netroba, »Operežat' sebja w razvitii budet wsja Rossija« [Das ganze Russland wird zu einem Gebiet der fortgeschrittenen Entwicklung] in: *Kommersant*, 2.4.2014.

<sup>80</sup> Petr Netroba/Elena Kowalewa, »Dal'nij Wostok išščet akcionera« [Der Ferne Osten sucht nach einem Aktionär], in: *Kommersant*, 7.2.2014.

<sup>81</sup> Wladimir Repman, »Kakie struktury dolžny byli Razwivat' Dalnij Wostok« [Strukturen, die den Fernen Osten entwickeln müssen], in: *Kommersant*, 6.2.2014.

groß genug, um die Widerstände zu überwinden.<sup>82</sup> Wegen dieser Konflikte konnte das Ministerium lange Zeit seine Tätigkeit nicht aufnehmen. Die Verzögerungen wurden von Putin selbst kritisiert.<sup>83</sup>

Im Jahr 2013 wurde Ischaew durch Aleksandr Galuschka ersetzt, der aus der Moskauer Oblast stammt und vor seinem Amtsantritt Vorsitzender des russischen Unternehmerverbands *Delowaja Rossiya* war. Mit Galuschka wandelten sich die Ziele und die Funktionsweise des Ministeriums grundlegend.<sup>84</sup> Der neue Ressortchef war deutlich erfolgreicher bei der Durchsetzung der Interessen seiner Behörde gegenüber anderen Ministerien. Unter seiner Amtsführung wurden die Einrichtung der Sonderwirtschaftszonen (TORs) und das Freihafen-Projekt gebilligt. Der neue Minister änderte auch die räumliche Struktur des Ministeriums. Seit 2014 ist es nicht mehr allein in Chabarowsk ansässig. In Moskau und in Wladiwostok befinden sich zwei Dependancen. Der Minister selbst und die meisten hochrangigen Beamten (stellvertretende Minister) arbeiten in Moskau.<sup>85</sup>

Dass das Ministerium seine administrativen Kapazitäten und seine Fähigkeit, die von ihm initiierten Projekte tatsächlich zu implementieren, erhöhen konnte, ging indes auf Kosten einer engeren Bindung zur Region. Der Mangel an lokalem Wissen in der Arbeit des Ministeriums führt zu Problemen. Beispielsweise konnte das Ministerium die Pläne zur Vereinfachung der Visavergabe im Freihafen Wladiwostok nicht wie geplant am 1. Januar 2016 umsetzen, weil die notwendige IT-Infrastruktur nicht bereit

war.<sup>86</sup> Die Unternehmen im Förderationskreis Ferner Osten beschwerten sich, dass das Ministerium keine ausreichenden Informationen über die Regelungen der TORs liefert, um deren Perspektiven bewerten zu können.<sup>87</sup> Die Bemühungen der Agentur für die Entwicklung des Humankapitals im Fernen Osten, die Umsiedlung von Fachleuten in die östlichsten Regionen der Föderation zu unterstützen, scheinen auch relativ fruchtlos zu sein. Die Anwerbungsversuche sind nicht erfolgreich, und die Allokation der angeworbenen Arbeitskräfte stimmt mit den regionalen Bedürfnissen nicht überein.<sup>88</sup> Diese Schwierigkeiten können im Laufe der Zeit überwunden werden; sie lassen jedoch mögliche positive Wirkungen der Aktivitäten des Ministeriums nicht zur Geltung kommen, was vor allem während einer Krise unerfreulich ist.

Auch werden zusehends finanzielle Engpässe spürbar, weil der föderale Haushalt mit geringeren Mitteln auskommen muss. Darunter leiden zum Beispiel zwei Infrastrukturprojekte, der Ausbau der internationalen Transportkorridore Primorje-1 und Primorje-2. Diese sollen die russischen Häfen mit China verbinden und den Unternehmern aus Nordchina erlauben, ihre Güter über Russland auf die Weltmärkte zu bringen (was der Status eines freien Hafens ermöglichen wird). Im Mai 2016 stellte die Regierung in Moskau fest, dass es keine ausreichenden budgetären Mittel für die Realisierung dieses Vorhabens gibt. An der Finanzie-

<sup>82</sup> Nikolay Petrov, »The False Promise of Russia's New Far East Ministry«, *Carnegie Moscow Center* (online), 6.6.2012, <<http://carnegie.ru/publications/?fa=48638>> (Zugriff am 19.8.2016).

<sup>83</sup> Darrell Slider, »Resistance to Decentralization under Medvedev and Putin«, in: *Region: Regional Studies of Russia, Eastern Europe, and Central Asia*, 3 (Januar 2014) 1, S. 137–141.

<sup>84</sup> Wadim Pasmurtsew/Taisija Bekbulatowa, »Minwostokrazwitiya razezhaetsja po strane« [Das Ministerium für die Entwicklung des Fernen Ostens breitet seine räumliche Präsenz im ganzen Land aus], in: *Kommersant*, 21.2.2014.

<sup>85</sup> Dmitrij Ščerbakow/Sergej Goljaško, »Glaw Minwostokrazwitiya perezhaet w Moskwu« [Der Leiter des Ministeriums für die Entwicklung des Fernen Ostens zieht nach Moskau um], in: *Kommersant*, 12.3.2014; Dmitrij Ščerbakow, »Minwostokrazwitiya pošlo w raspyl« [Das Ministerium für die Entwicklung des Fernen Ostens verteilt sich], in: *Kommersant*, 12.3.2014.

<sup>86</sup> »Uproščennyj wizowyj režim w portu Wladiwostoka upersja w modernizatsiju IT-infrastruktury« [Das vereinfachte Visa-Regime im Hafen Wladiwostok kann nicht ohne Modernisierung der IT-Infrastruktur funktionieren], *Primamedia.ru* (online), 12.1.2016, <<http://primamedia.ru/news/economics/12.01.2016/483770/uproschenniy-vizoviy-rezhim-v-portu-vladivostoka-upersya-v-modernizatsiyu-it-infrastru.html>>; »Kritika uproščennogo wizowogo režima w ramkach Swobodnogo porta Wladiwostok ne utičhaet« [Die Kritik des vereinfachten Visaregimes im Rahmen des Freihafens Wladiwostok beruhigt sich nicht], *Primamedia.ru* (online), 18.2.2016, <<http://primamedia.ru/news/economics/18.02.2016/490513/kritika-uproschennogo-vizovogo-rezhima-v-ramkah-svobodnogo-porta-vladivostok-ne-uti.html>> (Zugriff jeweils am 25.8.2016).

<sup>87</sup> »Minwostokrazwitiya nedostatočno informiruet biznes o TORach« [Das Ministerium für die Entwicklung des Fernen Ostens liefert den Unternehmern nicht genug Information über die TORs], *Stidv.ru* (online), 2.3.2015, <[http://stidv.ru/news/show/?id\\_publicationArticle=2226](http://stidv.ru/news/show/?id_publicationArticle=2226)> (Zugriff am 3.7.2016).

<sup>88</sup> Natalija Gorodetskaja, »Čelowečeskij kapital nuždaetsja w spetsagentswe« [Humankapital benötigt eine Sonderagentur], in: *Kommersant*, 13.4.2015.

rung sollen sich jetzt private Investoren beteiligen, deren Bereitschaft aber noch nicht gesichert ist.<sup>89</sup>

## Andere Ministerien mit regionalem Bezug

Was die anderen zwei Ministerien mit einem regionalen Fokus angeht, so gibt es hier kaum konkrete Fortschritte zu beobachten.

Im Fall des Nordkaukasus war die Gründung des Ministeriums eine Reaktion auf den gescheiterten Versuch, eine Entwicklungsstrategie für die Region zu implementieren, die auf einer effizienten Koordination aller föderalen Behörden basiert. Dieser Ansatz ist insbesondere mit dem Bevollmächtigten des Präsidenten in der Region Nordkaukasus, Aleksandr Chloponin, verbunden, der dieses Amt von 2010 bis 2014 innehatte. Chloponin war, ebenso wie Galuschka, ein Außenseiter in der ihm unterstellten Region. Er stammt aus Krasnojarsk in Ostsibirien und hat eine Karriere als Unternehmer und Gouverneur von Taimyr und von Krasnojarsk hinter sich. Zum ersten Chef des neugeschaffenen Ministeriums für die Angelegenheiten des Nordkaukasus wurde Lew Kuznetsow berufen, der ebenso aus Krasnojarsk kommt und Chloponin im Amt des Gouverneurs dieser Region nachgefolgt war. Moskau verfolgt also im Nordkaukasus eine ähnliche Strategie wie im Fernen Osten: eine technokratische, vom Zentrum gesteuerte Entwicklung. Bislang war dieser Ansatz aber in der Region völlig erfolglos.<sup>90</sup>

Das Ministerium für den Nordkaukasus hat, im Unterschied zum Ministerium für den Fernen Osten, kein Leuchtturmprojekt (wie der Freihafen oder die TORs) konzipiert und verfolgt eher kleinteilige Pläne wie die Entwicklung der Kurorte in Stawropol.<sup>91</sup> Im Zuge der Krise hat das Ministerium das bestehende föderale Programm für die Entwicklung des Nordkaukasus dahingehend umgestaltet, dass es sich nun mehr auf die Kofinanzierung von Investitionen als auf Sozialausgaben fokussiert und den Wettbewerb der

Regionen fördert.<sup>92</sup> Obwohl diese Initiativen per se sinnvoll erscheinen, ist unklar, ob damit die tiefgreifenden Probleme der Region (ethnische und religiöse Konflikte, korrupte und autoritäre Eliten, die von Moskau toleriert und unterstützt werden, um die Loyalität der Region sicherzustellen, die Folgen des Kriegs in Tschetschenien, hohe Terrorismusgefahr) erfolgreich überwunden werden können.

Das Krim-Ministerium ist ein Beispiel für eine nationale Behörde mit regionalem Fokus, die es nicht geschafft hat, sich im Wettbewerb innerhalb der russischen föderalen Bürokratie durchzusetzen. Ungeachtet der ursprünglich großen Ambitionen, mit denen es antrat, übte das Ministerium letztendlich keinen bedeutenden Einfluss auf die Entwicklung der Halbinsel aus und wurde ein Jahr nach seiner Gründung aufgelöst.<sup>93</sup>

Zusammenfassend scheinen die Chancen der Ministerien mit regionalem Bezug, in den Landesteilen, die in ihre Zuständigkeit fallen, die notwendigen Anreize für eine effizientere Wirtschaftspolitik zu schaffen, nicht sehr groß zu sein. Selbst bei dem erfolgreichsten Amt dieser Kategorie, dem Ministerium für die Entwicklung des Fernen Ostens, baut sich mit der Informationsasymmetrie zwischen dem Zentrum und dem Föderationskreis eine hohe Hürde auf und es ist unklar, ob und wie schnell die Behörde diese überwinden kann. Möglicherweise stellen die Ministerien eine gewisse Verbesserung gegenüber dem in Russland sonst üblichen Ansatz der Regionensteuerung dar, sofern sie in den bürokratischen Kämpfen in Moskau überleben und eine Entwicklungsagenda erarbeiten. Das liegt aber nicht daran, dass die Ministerien ein besonders effizientes Steuerungsinstrument sind, sondern daran, dass der »normale« Ansatz extrem ineffizient ist.

<sup>89</sup> Natalija Skorlygina, »Koridory uperlis' w defizit bjudžeta« [Die Korridore entwickeln sich nicht weiter wegen des Budgetdefizits], in: *Kommersant*, 23.5.2016.

<sup>90</sup> Vgl. etwa Edward Holland, »Economic Development and Subsidies in the North Caucasus«, in: *Problems of Post-Communism*, 63 (Januar 2016) 1, S. 50–61.

<sup>91</sup> Dmitrij Butrin/Denis Skorobogat'ko, »Antikrizistnye chimery« [Chimären der Antikrisenpolitik], in: *Kommersant*, 20.2.2015.

<sup>92</sup> Ewgenija Krjučkowa/Dmitrij Butrin, »Inwestitsii w mesto deneg« [Investitionen statt Geld], in: *Kommersant*, 30.7.2015.

<sup>93</sup> Nikolaj Petrow, »Krym: Prewraščenie ukrainskogo poluostrowa w rossijskij ostrow« [Die Krim: Die Transformation einer ukrainischen Halbinsel in eine russische Insel], in: *Kontrapunkt*, 1 (September 2015), S. 5–6.



## Resümee und Ausblick

Die Wirkung der seit 2014 anhaltenden Wirtschaftskrise in den russischen Regionen auf die politische Stabilität des Gesamtstaats ist nicht eindeutig. Einerseits ist die regionale Politik in Russland unfähig, Impulse für Wirtschaftswachstum oder zumindest für eine Verbesserung der Wirtschaftspolitik in den Föderationssubjekten zu setzen. Es gelingt ihr auch nicht, die Gouverneure dazu zu bringen, mehr politischen Wettbewerb in der Region zuzulassen und auf diese Weise die Legitimität des Regimes zu erhöhen. Die Gouverneure fokussieren sich übereifrig darauf, die Initiativen des Zentrums zu erfüllen, solange diese keine Risiken für ihre Machtstellung mit sich bringen: Das bedeutet, dass man in den Regionen noch weniger politischen Pluralismus und mehr antiwestliche Rhetorik beobachtet, als Moskau es sich wünscht. Die föderalen Ministerien mit einem regionalen Bezug kämpfen mit Problemen der Informationsasymmetrie zwischen der zentralen Administration und der Provinz, die es schwierig machen, eine auf die Bedürfnisse der Regionen individuell zugeschnittene Politik zu implementieren. Außerdem müssen sich die Ministerien dem Machtkampf um Ressourcen auf der Ebene der Föderation stellen, der auch Zeit und Ressourcen in Anspruch nimmt.

Diese Schwächen der regionalen Politik bedeuten andererseits aber nicht, dass das Zentrum kurzfristig mit steigender Instabilität – Massenprotesten oder öffentlichen Elitenkonflikten – in den Regionen zu rechnen hat. Erstens ist die Politik in vielen Regionen mit prekärer wirtschaftlicher Lage stark monopolisiert; das heißt, dass es keine Elitengruppen gibt, die die ökonomischen Probleme ausnutzen und politisch aktiv werden könnten. Zweitens ist der spezifische Verlauf der Krise für das russische Regime günstig: Die Arbeitslosenraten in den Regionen sind nach wie vor sehr gering, die Arbeitnehmer leiden primär unter sinkenden Reallöhnen. Die Arbeitgeber entscheiden, wer von den Beschäftigten die Last der Krise trägt und wer mit Gehaltsanpassungen rechnen kann – und gewinnen auf diese Weise an Verhandlungsmacht gegenüber den Arbeitnehmern, insbesondere weil die

Gewerkschaften in Russland sehr schwach sind.<sup>94</sup> Das gilt auch für den öffentlichen Dienst, wo die Leiter staatlicher Einrichtungen (etwa von Schulen oder Krankenhäusern) seit den Reformen der 2000er Jahre viel mehr Spielraum bei der Festlegung der Gehälter einzelner Mitarbeiter haben. Die Arbeitgeber dagegen sind von den Gouverneuren abhängig, die über sehr viele Instrumente verfügen, mit denen sie Druck ausüben können (etwa Betriebsprüfungen oder überholte bürokratische Anforderungen). Sie haben somit einen starken Anreiz, ihre Belegschaft zugunsten der Gouverneure und des Regimes zu mobilisieren.

Dazu kommt noch, dass – obwohl die Institutionen der regionalen Politik in Russland nicht effizient sind – der Kreml nach wie vor die Möglichkeit hat, seine Interessen durch punktgenaue Eingriffe in den Föderationssubjekten durchzusetzen. Das kann durch die Umverteilung zugunsten der strategisch wichtigen Regionen in Rahmen des Finanzausgleichs geschehen oder in Form von direkten Interventionen (etwa durch Besuche des Präsidenten oder das Initiieren von Projekten in den Problemregionen). Auf diese Weise kann das Regime die Krise sogar zur Konsolidierung seiner Macht instrumentalisieren. Das funktioniert aber nur unter einer Reihe von Bedingungen: Erstens muss das Zentrum genug Ressourcen haben, eine Voraussetzung, die wegen der allmählichen Ausschöpfung der Reserven immer weniger gegeben ist. Zweitens muss es am richtigen Ort, zur richtigen Zeit und mit den richtigen Maßnahmen intervenieren. Das ist leichter gesagt als getan. Denn die Informationsasymmetrie zwischen Moskau und den Föderationssubjekten macht es geradezu wahrscheinlich, dass die Mittel an den Problemregionen vorbeifließen, die Interventionen zu spät kommen oder die ergriffenen Maßnahmen und die sie begleitende Rhetorik die Lage noch zuspitzen. Anders gesagt, das Entstehen konflikthafter Situationen in den Regionen ist nicht durch die Krise selbst vorprogrammiert, sondern weil das Zen-

<sup>94</sup> Hohe Arbeitslosigkeit würde der Bevölkerung mehr Chancen zur Selbstorganisation geben als eine Situation, in der einzelne Arbeitnehmer im Wettbewerb um die Gunst ihres Arbeitgebers stehen.

trum Fehler machen kann und es keine Institutionen gibt, die sie ausgleichen würden.

Für die deutsche und die EU-Politik lassen sich aus dieser Betrachtung zwei Schlussfolgerungen formulieren: Erstens bestätigt die Analyse des Zustands der Regionen die These, die oft auch im Hinblick auf andere Politikfelder in Russland vertreten wird – das russische Regime bleibt auf absehbare Zeit stabil, und die Wirtschaftskrise als solche ist für das System Putin keine direkte Bedrohung. Die größte Quelle der Instabilität für das Regime ist das Regime selbst, genauer gesagt, die Fehlentscheidungen, die in Bezug auf einzelne Regionen gemacht werden können. Zweitens ergeben sich aus dem bestehenden System von Anreizen für regionale Politiker in Russland zusätzliche Risiken für deutsche und europäische nichtstaatliche Akteure – für Nichtregierungsorganisationen oder sogar Unternehmen. Die Gouverneure neigen dazu, um dem Zentrum ihre Loyalität zu zeigen, in ihren antiwestlichen Maßnahmen deutlich weiter zu gehen, als es das Zentrum selbst tut und sich wünscht. Die Regionalchefs können den westlichen Akteuren die Tätigkeit in ihren Verwaltungsbereichen sehr schwer machen. Entsprechende Fälle dürfen also nicht immer als Ausdruck eines gezielten Plans der russischen Regierung interpretiert werden: hier geht es eher um unintendierte Folgen des existierenden Anreizsystems.

In Anbetracht der auf lange Sicht denkbaren Risiken für das System Putin, die mit dem Zentrum-Region-Verhältnis verbunden sind, stellen sich für die EU und Deutschland zwei Fragen: Erstens, wie müssen die europäischen Akteure auf die möglichen Zuspitzungen der Konflikte in den russischen Regionen reagieren? Zweitens, ist es sinnvoll, die Interaktion mit den regionalen Administrationen, den Unternehmen und der Zivilgesellschaft einzelner Regionen auszubauen? Könnte die EU dadurch zu nachhaltigen Reformen, mehr Rechtsstaatlichkeit und politischer Modernisierung in Russland beitragen?

Was die erste Frage angeht, gibt es für die EU und Deutschland kaum Möglichkeiten, auf eventuelle regionale Konflikte einen Einfluss auszuüben. Die Regierungen der russischen Regionen sind, wie gesagt, bezüglich ihrer Kontakte mit dem Westen sehr restriktiv geworden. Sollte in einer Region tatsächlich eine politische Krise ausbrechen, dürfte auch der russische Zentralstaat alles Mögliche unternehmen, um eine sogar nur hypothetische westliche Einflussnahme im Keim zu ersticken. In diesem Fall müssten die westlichen Akteure überdies mit einer deutlichen Verschlechterung ihrer Situation rechnen. Außerdem

muss davon ausgegangen werden, dass die Ziele der potentiellen Konfliktparteien für die EU und Deutschland kaum attraktiv sein werden. In den regionalen Eliten gibt es wegen der langjährigen Bemühungen des Zentrums keine Kräfte, die sich für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einsetzen wollen – eher könnten die regionalen Eliten im Zuge möglicher Konflikte mit dem Zentrum versucht sein, lokale autoritäre Ordnungen aufzubauen, die noch repressiver wären, als es das zentrale russische Herrschaftssystem ist.<sup>95</sup> Was die Massenproteste betrifft, so würden in ihrem Verlauf wahrscheinlich primär die Forderungen nach einer stärkeren Umverteilung und einer dirigistischen Wirtschaftspolitik laut.

Das bedeutet nicht, dass eine Interaktion mit den regionalen Akteuren grundsätzlich unerwünscht ist. Es bleibt eine wichtige Option, auf Wandel durch Dialog zu setzen, also eine politische Modernisierung durch wirtschaftliche Integration und Interaktion mit Nichtregierungsorganisationen über dezidiert nichtpolitische, aber soziale Themen zu erreichen. In der aktuellen Lage ist diese Strategie der kleinen Schritte wahrscheinlich die einzige, die der EU zur Verfügung steht. Die regionale Ebene bietet diesbezüglich tatsächlich gewisse Chancen. In Moskau und St. Petersburg ist die Perzeption, dass sich derzeit der Ost-West-Konflikt revitalisiert, in der Gesellschaft sehr verbreitet, was die Bereitschaft der russischen Partner, zum Beispiel auch vieler Nichtregierungsorganisationen, reduziert, mit EU-Repräsentanten zusammenzuarbeiten. In der Peripherie (insbesondere in Sibirien und im Fernen Osten) ist aber diese Perzeption deutlich schwächer. Das heißt nicht, dass die dortigen Eliten keine antiwestliche Rhetorik benutzen – sie sind denselben Anreizen wie überall in Russland ausgesetzt und haben oft eine ausgeprägte antiwestliche Haltung – aber andere Akteure (Nichtregierungsorganisationen, Hochschulen oder Unternehmen) könnten offener sein für eine intensive Interaktion mit dem Westen. Gleichwohl waren die EU und Deutschland in diesen Regionen in der Vergangenheit weniger präsent als in Moskau oder St. Petersburg.

Aber auch der Ansatz »Wandel durch Austausch« muss realistisch bewertet werden. Erstens hat die Entwicklung in den EU-Russland-Beziehungen seit der

<sup>95</sup> Vgl. Sabine Fischer/Margarete Klein/Alexander Libman, »Vor den Präsidentschaftswahlen 2018: Autonomiekonflikt im russischen Fernen Osten«, in: Lars Brozus (Hg.), *Unerwartet, überraschend, ungeplant: Zugespitzte Situationen in der internationalen Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2015 (SWP-Studie 20/2015), S. 27–33.

Krim-Krise grundsätzlich gezeigt, dass die Wirkung der Strategie, wirtschaftliche und soziale Interdependenzen zu pflegen und auf diese Weise Russland zu einem kooperativen Verhalten zu bringen, begrenzt ist. Zweitens schränkt, wie gesagt, die Position der regionalen Regierungen das Spektrum und die Intensität der Interaktionsmöglichkeiten mit diesen stark ein. Das bedeutet, dass man definitiv keine kurz- oder mittelfristigen positiven Wirkungen von der Politik des Wandels durch Austausch erwarten kann – lediglich langfristige Effekte können in Betracht kommen.

## Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
ER	Edinaja Rossija (Partei Einiges Russland)
FSB	Federal'naja služba bezopasnosti (Föderaler Sicherheitsdienst)
FSO	Federal'naja služba ochrany (Föderaler Schutzdienst)
KGI	Komitet graždanskich initsiativ (Komitee der Bürgerinitiativen)
KPRF	Kommunistische Partei der Russischen Föderation
Nato	North Atlantic Treaty Organization
TOR	Territorija operežajuščego razvitija (Territorium der fortgeschrittenen Entwicklung)
TsEPR	Tsentr ekonomičeskich i političeskich reform (Zentrum für politische und wirtschaftliche Reformen)
TsSTP	Tsentr sotsial'no-trudowych prav (Zentrum für soziale und Arbeitsrechte)
VTB	Vneshtorgbank

## Lektürehinweise

*Sabine Fischer/Margarete Klein/Alexander Libman*

### **Vor den Präsidentschaftswahlen 2018: Autonomiekonflikt im russischen Fernen Osten**

in: Lars Broszus (Hg.), Unerwartet, überraschend, ungeplant: Zugespitzte Situationen in der internationalen Politik

SWP Studie 20/2015, November 2015, S. 27–33

*Uwe Halbach/Manarsha Isaewa*

### **Dagestan: Russlands schwierigste Teilrepublik.**

### **Politische und religiöse Entwicklung am »Berg der Sprachen«**

SWP Studie 8/2015, April 2015

*Alexander Libman*

### **Außenwirtschaftlicher Protektionismus in Russland: Endgültige Abkehr von der Integration in die Weltwirtschaft?**

SWP-Aktuell 69/2014, November 2014

Anhang: Wahlen der  
Gouverneure in den russischen  
Regionen 2014–2015

## Anhang: Wahlen der Gouverneure in den russischen Regionen 2014–2015

Jahr	Region	Der Gouverneur wurde wiedergewählt		Der Gouverneur verließ seinen Posten und der vom föderalen Zentrum ernannte amtierende Gouverneur wurde gewählt			Vorgezogene Wahl	Oppositionskandidat wurde gewählt	Anteil der Stimmen für den Sieger (%)
		zum vor- gesehenen Wahltermin	durch vorgezogene Wahlen	Stellvertretender Gouverneur im Amt > 9 Monate	6–9 Monate	< 6 Monate			
1. 2015	Amur					Ja	Ja		50,64
2. 2015	Archangelsk		Ja						53,25
3. 2014	Astrachan	Ja							75,28
4. 2014	Baschkortostan		Ja						81,71
5. 2015	Brjansk			Ja			Ja		79,96
6. 2015	Irkutsk							Ja	56,46 (2. Runde)
7. 2014	Iwanowo			Ja			Ja		80,32
8. 2015	Jüdische Autonome Oblast				Ja				75,42
9. 2015	Kaliningrad	Ja							71,41
10. 2014	Kalmykien		Ja						82,89
11. 2015	Kaluga	Ja							71,43
12. 2015	Kamtschatka		Ja						75,48
13. 2015	Kemerowo	Ja							96,69
14. 2014	Kirow	Ja							69,98
15. 2014	Komi	Ja							78,97
16. 2015	Kostroma		Ja						65,62
17. 2014	Krai Altai	Ja							72,97
18. 2015	Krasnodar					Ja	Ja		83,64
19. 2014	Krasnojarsk					Ja	Ja		63,30
20. 2014	Kurgan				Ja		Ja		84,87
21. 2014	Kursk		Ja						66,81
22. 2015	Leningradskaja oblast		Ja						82,10
23. 2014	Lipezk		Ja						81,83
24. 2015	Mari El	Ja							50,78

25.	2014	Murmansk	Ja			64,69
26.	2014	Autonomer Kreis d. Nentsen		Ja		76,70
27.	2014	Nischni-Nowgorod	Ja			86,93
28.	2014	Nowosibirsk		Ja	Ja	64,97
29.	2015	Omsk	Ja			59,99
30.	2014	Orjol		Ja		89,17
31.	2014	Orenburg	Ja			80,28
32.	2015	Pensa		Ja		86,04
33.	2014	Primorje	Ja			77,43
34.	2014	Pskow	Ja			78,36
35.	2014	Republik Altai	Ja			50,63
36.	2015	Rostow	Ja			78,21
37.	2014	Sacha	Ja			58,79
38.	2015	Sachalin		Ja	Ja	67,80
39.	2014	Samara	Ja			91,35
40.	2015	Smolensk	Ja			62,18
41.	2014	St. Petersburg	Ja			79,30
42.	2014	Stawropol		Ja	Ja	84,22
43.	2015	Tambow		Ja	Ja	85,47
44.	2015	Tatarstan	Ja			94,40
45.	2014	Tjumen	Ja			86,56
46.	2014	Tscheljabinsk		Ja	Ja	86,37
47.	2015	Tschuwaschien	Ja			65,54
48.	2014	Udmurtien		Ja		84,84
49.	2014	Wolgograd		Ja	Ja	88,49
50.	2014	Wologda	Ja			62,98
51.	2014	Woronesch	Ja			88,81

Anmerkung: Wenn der Gouverneur nur wenige Monate vor dem Ende seiner Amtszeit zurücktritt, um wiedergewählt zu werden, werden die dann durchgeführten Wahlen nicht als vorgezogen betrachtet (bspw. Altai 2014, Kaliningrad 2015, Kaluga 2015, Tschuwaschien 2015). Die Wahlen in Irkutsk im Jahr 2015 wurden auch als vorgezogene Wahlen durchgeführt.